



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE DIREITO

GABRIELA DE ALMEIDA GOMES

O FEDERALISMO BRASILEIRO:

Uma análise da aplicação, pelo Supremo Tribunal Federal, do princípio da simetria
constitucional

Brasília/DF
2018

GABRIELA DE ALMEIDA GOMES

O FEDERALISMO BRASILEIRO:

Uma análise da aplicação, pelo Supremo Tribunal Federal, do princípio da simetria constitucional

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Curso de Direito da Universidade de Brasília – UnB como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Costa Ribeiro Neto.

BRASÍLIA
2018

TERMO DE APROVAÇÃO

GABRIELA DE ALMEIDA GOMES

O FEDERALISMO BRASILEIRO:

Uma análise da aplicação, pelo Supremo Tribunal Federal, do princípio da simetria constitucional

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, pela banca examinadora composta por:

Prof. Dr. João Costa Ribeiro Neto
Orientador

Prof. Me. Pedro Felipe de Oliveira Santos
Membro Interno

Prof. Dr. Leonardo Martins
Membro Externo

Brasília, 02 de julho de 2018.

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo analisar, à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o princípio da simetria constitucional e sua influência sobre o Federalismo brasileiro. Por meio da análise dos julgados do Supremo Tribunal Federal será demonstrado de que modo o Tribunal anula a autonomia dos entes federativos e, conseqüentemente, anula o próprio Federalismo brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo. Entes Federativos. Autonomia. Princípio da Simetria. Assimetrias Regionais.

ABSTRACT

The present study has the scope to analyze, in the light of the doctrine and the jurisprudence of the Supreme Federal Court, the principle of constitutional symmetry and its influence on Brazilian Federalism. Through the analysis of the judgments of the Supreme Court will be demonstrated how the court annuls the autonomy of the federal entities and, consequently, annuls the Brazilian federalism itself.

Key Words: Federalism. Federal Entities. Autonomy. Principle of Symmetry. Regional Asymmetries.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. – Artigo

EC – Emenda Constitucional

MC – Medida Cautelar

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RE – Recurso Extraordinário

Ref. – Referendo

Rp – Representação de Inconstitucionalidade

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1- A problemática acerca do Federalismo Brasileiro.....	13
1.1- O Federalismo.....	13
1.2- O histórico federalista do Brasil.....	15
1.3- O Princípio da Simetria Constitucional.....	19
1.4- A problemática atual.....	22
CAPÍTULO 2- A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO QUE SE REFERE AO FEDERALISMO E À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA.....	26
2.1- A Constituição de 1967.....	26
2.2- A aplicação do princípio da simetria constitucional.....	28
2.2.1- ADI nº 678 MC.....	29
2.2.2- ADI nº 227.....	30
2.2.3- ADI nº 486.....	33
2.2.4- ADI nº 2417.....	34
2.2.5- ADI nº 2872.....	35
2.2.6- ADI nº 2553 MC.....	36
2.2.7- ADI nº 123.....	37
2.2.8- ADI nº 1399.....	38
2.2.9- ADI nº 999.....	39
2.2.10- ADI nº 3098.....	40
2.2.11- ADI MC-ref nº 5091.....	41
2.2.12- ADI MC-ref nº 5341.....	41
2.2.13- ADI nº 2587 MC.....	42

2.3- A Evolução do Supremo Tribunal Federal.....	44
2.3.1- ADI nº 3937 MC.....	44
2.3.2- ADI nº 4060.....	46
2.3.3- ADI nº 4409.....	47
2.3.4- ADI nº 5356.....	47
2.3.5- RE nº 194.794.....	50
Capítulo 3 – REFLEXÕES CRÍTICAS.....	53
3.1- As controvérsias quanto à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	53
3.2- O Supremo Tribunal Federal e as incongruências de suas decisões: O caso das emendas às Constituições Estaduais e o dever de observância ao princípio da simetria.....	56
3.3- A (in)existência de um Federalismo no Brasil.....	60
3.4- O Experimentalismo Democrático.....	64
3.5- Uma nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal.....	65
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74

INTRODUÇÃO

O Federalismo foi a forma de Estado escolhida pela República Brasileira e encontra sua previsão no art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988.¹

Essa forma de Estado foi introduzida no Brasil quando da proclamação da República, no ano de 1891, fruto de um processo centrífugo de formação, no qual o Brasil passou de Estado Monárquico Unitário para um Estado Federal. Nesse processo houve uma descentralização normativa² que concedeu autonomia aos Estados-membros.

Todavia, além de a Constituição Federal de 1981 manter o anterior modelo de caráter centralizador, não possibilitou qualquer mecanismo de redução das desigualdades regionais que já eram sentidas na realidade interna dos entes federativos.

Essa centralização ganhou sua maior força nos regimes autoritários de Getúlio Vargas e da Ditadura Militar, períodos esses em que o federalismo foi destituído de qualquer significado real.

Em relação ao período da ditadura militar, o que se viu na prática foi a adoção de uma constituição meramente semântica³, pois com a outorga de tantos Atos Institucionais, o regime militar acabou por transformar a constituição em “letra morta”, um instrumento cuja existência se justificava apenas para fins de legitimação.

¹ Redação do artigo 1º, caput, da Constituição Federal de 1988:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]”

² HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo horizonte: Del Rey, 2010, p. 434.

³ “Finalmente hay casos – que desgraciadamente están incrementando, tanto em número como por la importância de los Estados afectados-, em los cuales, si bien la constitución será plenamente aplicada, su realidad ontológica no es sino la formalización de la existente situación del poder político em beneficio exclusivo de los detentadores del poder fácticos, que disponen del aparato coactivo del Estado. [...]En lugar de servir a la limitación del poder, la constitución es aquí el instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores fácticos de la localización del poder político. (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976, p. 218-219).

A respeito do federalismo nessa época, Raul Machado Horta afirma:⁴

Com efeito, no período do regime autoritário, especialmente a partir da Emenda Constitucional n. 1, desfigurou-se a forma federal de Estado. Ingressamos na vigência da Constituição semântica, na qual o Estado Federal não passava de uma referência nominal, sem correspondência nas características da forma do Estado Federal. A mutação constitucional, em ritmo de grande velocidade, substituiu, ao sabor dos interesses do Poder autoritário, as regras constitucionais, que se sobrepunham, umas às outras, sem unidade e sistematização. A centralização do sistema federal, que havia atingido proporções apreciáveis no texto originário da Constituição de 1967, foi exacerbada e substituída pela construção unitária do sistema, a partir da Emenda n.1.

Sob essa ótica, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada tendo como cerne a superação do anterior regime ditatorial e a valorização de direitos e princípios.

Sobre o conteúdo material dessa constituição, Ingo Wolfgang Sarlet disserta:⁵

(...) cuida-se de documento acentuadamente compromissário, plural e comprometido com a transformação da realidade, assumindo, portanto, um caráter fortemente dirigente, pelo menos quando se toma como critério o conjunto de normas impositivas de objetivos e tarefas em matéria econômica, social, cultural e ambiental contidos no texto constitucional (...). Tanto o Preâmbulo quanto o título dos Princípios Fundamentais são indicativos de uma ordem constitucional voltada ao ser humano e ao desenvolvimento da sua personalidade (...).

A nova Carta Magna brasileira, desse modo, também procurou fortalecer o federalismo brasileiro por meio da cooperação, bem como incluiu os Municípios como entes federativos.

Em relação ao Federalismo adotado pela Carta Magna, Raul Machado Horta destrincha a decisão constitucional fundamental:⁶

São elementos integrantes e caracterizadores do Compromisso Federativo, enunciados em regras da Constituição Federal: a *união indissolúvel* da República Federativa (Constituição, art. 1º), a *pluralidade dos entes constitutivos da República*

⁴ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo horizonte: Del Rey, 2010, p. 479-480.

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 253.

⁶ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo horizonte: Del Rey, 2010, p. 481, grifos do autor.

Federativa – União, Estado, Distrito Federal e Municípios (Constituição, art. 18), a repartição de competências (Constituição, arts. 22, 23 e 24), a autonomia constitucional e os poderes reservados aos Estados (Constituição, art. 25, § 1º), a autonomia e o poder de auto-organização dos Municípios (art. 29), a intervenção federal (art. 34, I até V, letras a, b, c, d, e), a organização bicameral do Poder Legislativo – Câmara dos Deputados, composta de representantes do Povo e o Senado Federal, constituído de representantes dos Estados e Distrito Federal (Constituição, arts. 44, 45, 46), a permanência da federação, insuscetível de proposta de emenda abolitória (Constituição, art. 60, §4º, I), a existência de um Supremo Tribunal, para exercer a guarda da Constituição (Constituição, art. 102), a repartição da competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Constituição, arts. 145, 153, 155, 156), a dualidade do Poder Judiciário, repartido em Poder Judiciário da União e Poder Judiciário dos Estados, com órgãos e Juízes próprios a cada poder.

Entretanto, apesar de toda essa busca de retomada do Federalismo, de conceder autonomia aos entes federativos, o que tem sido observado é a perpetuação da centralização dos poderes na União, que, embora deva estar em igualdade para com os demais entes, é colocada em uma posição hierarquicamente superior.

Essa sobrevalorização da União frente aos demais entes federativos encontra-se, principalmente, nas declarações de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

A principal justificativa para que se declare inconstitucional uma norma dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios é a aplicação do princípio da simetria constitucional, que não possui qualquer base legal ou constitucional.

O problema central se encontra, portanto, em se determinar até que ponto o Brasil realmente possui um Federalismo, em se delimitar de que modo o Supremo Tribunal Federal, ao aplicar o princípio da simetria, mitiga ou anula a autonomia dos entes federativos.

O objetivo do presente trabalho é, nesse sentido, analisar como o Supremo Tribunal Federal aplica o princípio da simetria e, assim, definir de que modo esse princípio influencia o Federalismo brasileiro e modifica o que se conhece enquanto Estado Federal.

Inicialmente, no primeiro capítulo, pretende-se apresentar algumas informações gerais acerca do Federalismo brasileiro, com foco no princípio da simetria e na problemática em torno da autonomia dos entes federativos.

No segundo capítulo, objetiva-se, por meio da análise de julgados do Supremo Tribunal Federal, delimitar o problema da concretização do Federalismo brasileiro.

A incidência do princípio da simetria, critério fundamentador do cerceamento do poder criativo dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal será apresentado como a questão central desse trabalho.

Por fim, no terceiro capítulo, será feita uma reflexão crítica sobre os julgados do Supremo Tribunal Federal e sobre como o modo de se decidir questões federativas pode estar desestabilizando o próprio Federalismo.

CAPÍTULO 1 - A PROBLEMÁTICA ACERCA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

1.1 O Federalismo

O Estado Federal brasileiro, sob a justificativa de harmonizar as normas locais, as estaduais e as federais, acabou sendo desvirtuado, transmutado em um unitarismo, uma vez que patente é o grande cerceamento da atividade criadora dos Estados-membros sob a justificativa de se estar aplicando o princípio da simetria constitucional.

O Federalismo clássico é caracterizado pela união de estados ao redor de um ente central, soberano, que é norteado por uma Constituição Federal. A essência desse modelo é a autonomia dos seus membros, a qual se desdobra em poder de auto-organização, de autogoverno, de auto legislação e de autoadministração.⁷

A auto-organização pode ser conceituada como a capacidade de cada ente federativo criar sua própria constituição. O autogoverno é a aptidão de cada ente federativo possuir seu próprio poder executivo e legislativo. A autolegislação é a prerrogativa que os entes federativos têm de editar suas próprias leis. A autoadministração é a competência de se fornecer serviços dentro de sua área de autonomia.

Nessa forma de Estado, portanto, não há hierarquia entre os diferentes entes federativos. A União não é superior nem aos Estados, nem aos Municípios e nem ao Distrito Federal.

Sob essa perspectiva, a repartição de competências se torna uma das mais notáveis características do Federalismo, pois é essa característica que determinará se um Estado Federal será mais ou menos centralizado.

⁷ “Precisamente é a autonomia, assegurada por uma constituição rígida, no sentido de uma autonomia constitucionalmente fundada e conformada, e que consiste essencial- mente nos poderes de auto-organização (incluída a autolegislação) e autogoverno (este abarcando a autoadministração) das unidades federadas, a principal nota distintiva e elemento essencial da forma federativa de Estado e sem a qual o Estado Federal deixa de existir.” (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 859, grifos do autor). Nesse sentido: BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 941.

A respeito do tema, Raul Machado Horta consigna:⁸

A importância da repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal. A organização federal provém da repartição de competências, pois a repartição vai desencadear as regras de configuração da União e dos Estados, indicando a área de atuação constitucional de cada um.

Desse modo, mostra-se como da essência do Federalismo a atuação do poder constituinte derivado decorrente dos entes federados.

Essa modalidade de poder constituinte é a responsável pela capacidade de auto-organização dos entes federativos, pois é ela que permite, com base nas normas fundamentais da Constituição Federal, a criação e a reforma das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Assim preceitua Uadi Lammêgo Bulos:⁹

Também chamado de poder constituinte estadual, ele atua na etapa de criação e reforma das constituições dos Estados.

É qualificado de decorrente porque, como o nome já diz, decorre da carta magna, ou seja, encontra a sua fonte de inspiração na obra do constituinte de primeiro grau, que estatui seus limites e as linhas-mestras de seu exercício.

O poder decorrente deve, então, ser exercido dentro dos limites estabelecidos pelo constituinte originário na Constituição Federal, como aqueles oriundos das cláusulas pétreas e da repartição de competências.

⁸ HORTA, Raul Machado. *Organização Constitucional do Federalismo*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 28-29, p. 9-32, 1986. Disponível em: < <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/980/0>>. Acesso em 20 de março de 2018, p. 17-18.

⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 423. No mesmo sentido: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 859; e TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 86.

Todavia, em relação ao poder de ingerência da Constituição Federal sobre as Estaduais, Raul Machado Horta adverte sobre o problema dos excessos, pois:¹⁰

A dosagem das normas que vão ser reproduzidas pela Constituição do Estado constitui aspecto de fundamental importância na organização federativa. As normas centrais, que partem da Constituição Federal, não podem absorver o terreno da auto-organização do Estado-Membro e devem coexistir com as normas autônomas de auto-organização. A conversão da Constituição Federal em Constituição Total – a *Gesamtverfassung*, na terminologia de *Hans Kelsen* – subverte a natureza do Estado Federal.

Esse é o cenário que se verifica no Brasil. Os tribunais, ao se utilizarem do princípio da simetria constitucional, limitam ou mesmo anulam a esfera de atuação do poder constituinte derivado decorrente, de modo a que a Constituição Federal brasileira esteja se convertendo em uma Constituição total, sem qualquer espaço criativo para que os entes federativos exerçam sua autonomia¹¹.

1.2 O histórico federalista do Brasil

O Federalismo somente foi implantado no Brasil com a Constituição de 1891, pois, no século XIX, o que existia era uma monarquia unitarista.

Todavia, o modelo federalista da Carta Magna de 1891 permaneceu concentrado no ente central e sem qualquer mecanismo que possibilitasse a redução das desigualdades regionais.

Esse período da história ficou conhecido como “República Velha” e foi alvo da “Política dos Governadores”, ou da “Política do Café com Leite”, na qual havia a alternância do poder

¹⁰HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo horizonte: Del Rey, 2010, p. 45.

¹¹ Conferir, por exemplo: Supremo Tribunal Federal, ADI 276, Rel. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/1997, DJ 19/12/1997; Supremo Tribunal Federal, ADI 678, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2002, DJ 19/12/2002; Supremo Tribunal Federal, ADI 102, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 08/9/2002, DJ 29/11/2002; Supremo Tribunal Federal, ADI 134, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25/3/2004, DJ 03/9/2004; Supremo Tribunal Federal, ADI 3564, Rel. Ministro LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13/8/2014, DJ 08/9/2014; e Supremo Tribunal Federal, ADI 4792, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015, DJ 23/4/2015.

entre o governo de São Paulo, produtor de café, e de Minas Gerais, produtor de leite. Foi marcado, ainda, pelo coronelismo, pelo clientelismo e pelas fraudes eleitorais, como o “voto de cabresto”.¹²

Sobre esse período, Ingo Wolfgang Sarlet assinala:¹³

Nesta perspectiva, a assim designada “política do café com leite”, introduzida a partir da sucessão do governo de Prudente de Moraes por Campo Sales, viria a aviltar o processo democrático brasileiro, com a institucionalização da fraude eleitoral e do pacto oligárquico entre os cafeicultores paulistas e os pecuaristas mineiros, dando margem ao surgimento do assim chamado *coronelismo*, que, ao fim e ao cabo, acabou transformando a cidadania brasileira, em maior ou menor medida, em uma espécie de “rebanho eleitoral.

Esse modelo foi contestado pela Revolução de 1930, a qual levou à promulgação da Constituição de 1934 que teve curta vigência, pois logo se instaurou o Estado Novo de Getúlio Vargas.

A Constituição de 1937, outorgada durante o Estado Novo, ficou conhecida como “Polaca” e foi marcada por um Federalismo puramente nominal, uma vez que o modelo efetivo era o unitarismo descentralizado¹⁴.

Nina Raniere¹⁵ sustenta que a centralização nesse período era sentida ao se verificar que *“A União passa a interferir em toda a administração do País (por meio de interventores e conselheiros nomeados pelo governo central); os poderes do Presidente ampliados; as rendas próprias dos Estados diminuídas.”*

¹² FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 262-263 e 270-273.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.239.

¹⁴ Acerca da Constituição Federal de 1967: “(iii) *Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente* – as decisões são tomadas de forma compartilhada entre o governo central, que as concebe, e o povo, que as executa perante o comando central. Muito comum nos países europeus, é a espécie mais comum na atualidade.” (BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 937, grifos do autor)

¹⁵ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Sobre o Federalismo e o Estado Federal*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, vol. 9, p. 87 – 98, outubro – dezembro, 1994, p. 96.

Getúlio Vargas foi deposto em 1945, tendo a nova Constituição brasileira sido promulgada em 1946, cujo cerne foi a retomada do modelo federalista com a incorporação, inclusive, de muitas das garantias da Constituição de 1934.

Sobre esse momento da história brasileira, Raul Machado Horta assevera:¹⁶

A Constituição Federal de 1946 retomou a inserção da legislação estadual ou complementar no plano das matérias de competência da União, que, pela sua inclusão naquela área, passaram a ser objeto de dupla atividade legislativa no campo da competência comum à União e aos Estados.

Essa Constituição, contudo, sofreu as consequências do Golpe Militar de 1964, que culminou na outorga de uma nova Carta Magna para o Brasil em 1967.

A forte centralização do sistema federal, com grande destaque para o poder executivo foi sua principal marca. Além disso, foi de comum prática a supressão de direitos e garantias constitucionais, bem como o esvaziamento dos poderes legislativo e judiciário.

Esse caráter autoritário do governo militar se aprofundou ainda mais com a edição da Emenda Constitucional nº 1 de 1969. A forma federal de Estado foi completamente desfigurada, principalmente ao manter o artigo 13¹⁷, que elencava um rol exemplificativo de princípios que os Estados-membros deveriam observar em seu poder de auto-organização, e ao introduzir o artigo 188¹⁸, caput, e o artigo 200¹⁹, caput, que impunham a reforma das Constituições Estaduais de modo a observarem as modificações introduzidas pela referida emenda.

¹⁶ HORTA, Raul Machado. *Organização Constitucional do Federalismo*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 28-29, p. 9-32, 1986. Disponível em: < <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/980/0>>. Acesso em 20 de março de 2018, p. 24.

¹⁷ Redação do artigo 13 da Constituição Federal de 1967:

Art 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

[...] § 1º - Cabem aos Estados todos os poderes não conferidos por esta Constituição à União ou aos Municípios.

§ 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado far-se-á por sufrágio universal e voto direto e secreto. [...]"

¹⁸ Redação do artigo 188 da Constituição Federal de 1967:

"Art 188 - Os Estados reformarão suas Constituições dentro em sessenta dias, para adaptá-las, no que couber, às normas desta Constituição. as quais, findo esse prazo, considerar-se-ão incorporadas automaticamente às cartas estaduais."

¹⁹ Redação do artigo 200 da Emenda Constitucional 1/1969:

Virgílio Afonso da Silva levanta um questionamento relevante e que se aplica na contemporaneidade acerca do problema em torno das emendas constitucionais e da necessidade das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas terem de a elas se adaptar:²⁰

Reconhecidamente, é verdade que nem todas as emendas constitucionais alteram necessariamente o "modelo nacional". No entanto, é também verdade que (i) uma definição muito generosa do que esse modelo nacional é, associada a (II) um elevado número de alterações constitucionais a nível nacional e (III) um dever estrito de cumprir o modelo nacional, levaria necessariamente a um dever completamente incerto a que eu chamo "efeito em cascata da emenda", significando que frequentemente todas as 27 Constituições subnacionais terão que ser emendadas após uma emenda na constituição nacional.

Esse “efeito em cascata” que antes era expressamente previsto na Constituição Federal de 1967, continuou a ser aplicado ao ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que com o fim do regime ditatorial passou a se utilizar o princípio da simetria como sua justificativa.

Desse modo, o grande impasse ao pleno exercício do Federalismo no Estado brasileiro é sentido pela aplicação do princípio da simetria. pois se exige quase que a cópia exata da Constituição Federal: acaso haja a edição de uma emenda constitucional que modifique consideravelmente um ou mais de seus dispositivos, haverá a necessidade de que todos os demais entes federativos emendem igualmente suas constituições, gerando o referido “efeito em cascata da emenda”.

Com o fim do regime ditatorial, em 1988, foi promulgada a última e atual Constituição brasileira, conhecida como “Constituição Cidadã”.

“Art. 200. As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.”

²⁰“Admittedly, it is true that not every constitutional amendment necessarily alter the "national model". However, it is also true that (i) a very generous definition of what such national model is, associated to (ii) a high number of constitutional amendments at the national level and to (iii) a strict duty to comply with the national model, would necessarily lead to a completely unsound duty to what I call "cascading amendment effect", meaning that frequently all 27 subnational constitutions will have to be amended following an amendment in the national constitution”. (SILVA, Virgílio Afonso da. *A Strange Kind of Symmetry and the End of Subnational Constitutionalism in Brazil*. In: WORLD CONGRESS OF CONSTITUTIONAL LAW, 2014, Oslo. Workshop 2: Subnational Constitutions in Federal and Quase-Federal Constitutional States, p. 4). Tradução livre.

A retomada da democracia, com a constitucionalização dos direitos humanos e com um modelo federalista que busca a cooperação entre os entes federativos²¹ foram seus principais objetivos. Além disso, ainda inovou ao incluir os municípios entre os membros da Federação, criando-se, assim, um modelo federalista tripartite.

Sob essa ótica, a Constituição de 1988²², mais do que uma constituição democrática, foi uma constituição dos entes federados e do cidadão enquanto sujeito de direitos e deveres. Buscou a retomada das características do Federalismo perdido pela forte centralização do período ditatorial. Buscou reescrever a história brasileira de modo a que o autoritarismo fosse esquecido ou, ao menos, pouco lembrado.

Entretanto, apesar das tentativas de se esquecer o período ditatorial, os tribunais passaram a aplicar o princípio da simetria constitucional, que encontra sua base mais antiga de referência nesse mesmo período de maior cerceamento do Federalismo e das liberdades individuais.

1.3 O Princípio da Simetria Constitucional

Esse princípio não é previsto explicitamente na Carta Magna de 1988 e em nenhuma das anteriores Constituições, tendo sido uma construção dos tribunais, mais especificamente, do Supremo Tribunal Federal.

A Corte Suprema brasileira, no texto constitucional de 1988, justifica o uso do princípio da simetria pela articulação do art. 25, caput, da Constituição da República de 1988 combinado com o art. 11, caput, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

Esses artigos dispõem, respectivamente:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

²¹ Como exemplo da cooperação tem-se a competência comum dos entes federativos prevista no art. 23 da Carta Magna.

²² MARINS, Leonardo. *Limites ao princípio da simetria constitucional*. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 697.

“Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”

Em uma análise desses dispositivos manifesta é a ausência de qualquer referência expressa à simetria constitucional, mas tão somente à expressão “observados os princípios desta Constituição”, expressão que o Supremo Tribunal Federal utiliza, de maneira extremamente ampla, para justificar a utilização do princípio da simetria²³.

Esses artigos não são taxativos sobre quais os princípios constitucionais aptos a limitar a auto-organização dos entes federativos, o que leva a doutrina e os próprios tribunais a determinarem quais são e como se aplicam²⁴.

Há, portanto, uma clara limitação das esferas de atuação dos entes federativos, tendo em vista, inclusive, o fato de que sua mais antiga referência remonta ao período ditatorial brasileiro, período em que o autoritarismo e a centralização imperavam e a Constituição não passava de mero instrumento legitimador.

Desde esse período, portanto, os tribunais têm se utilizado da simetria nos casos em que existem lacunas constitucionais, como, por exemplo, quando a Constituição Federal não atribui expressamente a competência para legislar sobre determinada matéria a nenhum dos entes federativos, ou nos casos que tratam de matérias aptas a ensejar mais de um tipo de competência²⁵.

²³ DRUMMOND, Marcílio Henrique Guedes. *O princípio da simetria no federalismo brasileiro*. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 16, n. 58, p. 125-145, out./dez. 2015, p. 139.

²⁴ “The conceptual objection states that a too wide interpretation of article 25 necessarily leads to the inclusion of mere procedural rules within the concept of “principles of the national constitution”, as if the definition of whether the vice-governor should or should not replace the governor when she leaves the state or the country for less than fifteen days could be considered a relevant constitutional principle (under any concept of “constitutional principle” whatsoever). (SILVA, Virgílio Afonso da. *A Strange Kind of Symmetry and the End of Subnational Constitutionalism in Brazil*. In: WORLD CONGRESS OF CONSTITUTIONAL LAW, 2014, Oslo. Workshop 2: Subnational Constitutions in Federal and Quase-Federal Constitutional States, p. 5).

²⁵ Exemplo de matérias em que se reclama a existência de mais de um tipo de competência constitucional são as matérias complexas que se referem à proteção à saúde, de competência concorrente (artigo 24, XII, da Constituição Federal de 1988), e que ao mesmo tempo influenciam o transporte interestadual, de competência exclusiva da União (artigo 21, XII, “b”, da Constituição Federal de 1988).

Assim, sob a justificativa de se evitar contradições ou antagonismos²⁶, os Tribunais empregam esse princípio para garantir uma simetria com o modelo federal da União. Caso haja norma a respeito da questão posta em debate para a União, ela também deve ser observada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como quando houver aparente conflitos de competências, aquela a prevalecer é a da União.

Nesse sentido foi o proferido pelo Ministro Maurício Corrêa, quando do julgamento da ADI 486 que discutia a necessidade de simetria em relação ao quórum para proposta de emenda à constituição estadual:²⁷

[...] pertença à corrente segundo a qual, sobretudo em tema de elaboração de norma constitucional, havendo disposição expressa da constituição que determine um certo parâmetro, os Estados-membros tem de obedecer a esse princípio.

É importante, portanto, destacar seu caráter eminentemente limitador da atuação do constituinte decorrente, uma vez que ele é cerceado tanto negativamente, proibindo a edição de normas em certo sentido, quanto positivamente²⁸, impondo normas que devem ser adotadas, as normas de reprodução obrigatória.

A respeito do referido princípio, Gilmar Ferreira Mendes aponta:²⁹

A exuberância dos casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num *princípio da simetria*, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.

²⁶BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 939.

²⁷ Supremo Tribunal Federal. ADI 486, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/07/1997, DJ 10/11/2006, p. 33.

²⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. *O Município e o princípio da simetria*. Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte RPGMBH, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=67005>>. Acesso em: 7 fev. 2018, p. 9.

²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed, São Paulo: Saraiva, 2015, p. 831.

Desse modo, esse princípio acaba por atuar, principalmente, sobre a autonomia de auto-organização dos entes federados³⁰, ou seja, sobre a capacidade de elaboração de suas próprias Constituições e Leis Orgânicas, sobre, portanto, o poder constituinte derivado decorrente.

Sob essa ótica, ao se utilizar das normas centrais da Constituição Federal³¹, ou seja, os princípios sensíveis, os princípios federais extensíveis e as normas de preordenação, como justificativa para a aplicação do princípio da simetria constitucional, acaba por se afetar a autonomia federativa, pois é impedida a atividade criadora dos Estados-membros naquelas matérias que a Constituição Federal não proíbe expressamente.

1.4 A problemática atual

O federalismo brasileiro, apesar de ter sido reestruturado após o período ditatorial, possui muitas limitações que acabam por cercear seu pleno desenvolvimento³².

Algumas dessas limitações são a falta de condições iniciais para a autonomia dos Estados, pois as condições administrativas e financeiras dos Estados estavam muito debilitadas e a União não lhes concedeu qualquer auxílio para lidar com esse problema.

Além disso, há que se destacar a distorção do Federalismo na prática política, uma vez que na maioria das vezes as instituições federalistas foram usadas para fortalecer as elites, como o que ocorreu na época da "República do café com leite", que foi marcada pelo clientelismo e, conseqüentemente, pelo ultra presidencialismo.

Por fim, outra limitação importante se refere às grandes disparidades regionais entre os entes da federação, o que se caracteriza na contemporaneidade, por exemplo, pela guerra fiscal.

³⁰ REIS, José Carlos Vasconcellos dos. *O princípio da simetria: verdade ou mito?*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 167, p. 53-65, jan. 2015, p. 54.

³¹ REIS, José Carlos Vasconcellos dos. *O princípio da simetria: verdade ou mito?*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 167, p. 53-65, jan. 2015, p. 55-56.

³² NEVES, Marcelo. *Decentralization without Federalism?* In: Marcelo Neves e Julian Thomas Hottinger: (eds.). *Federalism, rule of law and multiculturalismo in Brazil*. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn, 2001. (Publications de l'Institut de Fédéralisme Fribourg, Suisse; 38), p. 7-12.

Soma-se, ainda, o fato de que a Constituição de 1988 é uma constituição analítica³³ ao extremo, na qual estão definidas as competências enumeradas, comuns e concorrentes dos entes federativos de maneira exaustiva, o que contribuí para reduzir o papel de atuação dos Estados-Membros e dos Municípios, que acabam tendo sua capacidade criativa, em relação ao poder constituinte decorrente, cerceada.

Sobre esse modelo federal, Marcelo Neves assenta:³⁴

Em parte, a nível do texto constitucional, a autonomia dos Estados é prejudicada pelo fato de a União ter uma gama de competências e responsabilidades que são muito mais amplas do que as dos Estados e municípios (Arts 21 a 25 e Art. 30).

No Brasil existe, portanto, um federalismo fortemente centralizado na União, tendo os Estados-Membros pouca ou nenhuma capacidade autônoma em relação a sua auto-organização.

A esse respeito, Emanuel Maciel da Silva menciona:³⁵

(...)existem no Brasil, flagrantes assimetrias entre o federalismo dito “cooperativo” adotado pela CF/88 e o espaço de atuação das constituições subnacionais. A nosso sentir, citadas assimetrias produzem fortes impactos sobre a democracia brasileira a ponto de lesioná-la em virtude da baixíssima representatividade, dos cidadãos locais, manifesta no texto das constituições estaduais, numa situação de sobrevalorização do espaço normativo da União com desprezo às possibilidades das unidades subnacionais exercerem com maior espaço e desenvoltura sua autonomia, com vistas à redução das desigualdades regionais a partir da atuação do constituinte decorrente.

³³ FIGUEIREDO, Marcelo. *Federalismo X Centralização. A Eterna Busca do Equilíbrio A Tendência Mundial de Concentração de Poderes na União. A Questão dos Governos Locais*. Interesse Público IP Belo Horizonte, n. 41, ano 9, Janeiro / Fevereiro, 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=48926>>. Acesso em: 7 fev. 2018, p. 9.

³⁴ “In part, at level of the constitutional text, the autonomy of the States is impaired by the fact that the Union has a range of powers and responsibilities which are much broader than that of the States and Municipalities (Arts 21 to 25 and Art. 30).” (NEVES, Marcelo. *Descentralization without Federalism?* In: Marcelo Neves e Julian Thomas Hottinger: (eds.). *Federalism, rule of law and multiculturalismo in Brazil*. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn, 2001. (Publications de l’Institute de Fédéralisme Fribourg, Suisse; 38), p. 6). Tradução livre.

³⁵ SILVA, Emanuel Maciel da. *Federalismo cooperativo e constitucionalismo supranacional: Incompatibilidades e impactos sobre a integração econômica e a democracia no Brasil*. Revista Forense, Rio de Janeiro, ano 107, vol. 413, p. 138-152, janeiro-junho, 2011, p. 138-139.

Não obstante essa reduzida atuação dos demais entes federados, na Constituição brasileira o Federalismo é tido como a união indissolúvel da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, concluindo-se, portanto, que os entes federativos são autônomos.

Na configuração federativa brasileira, a União possui dupla função, pois além de ser um ente federado, também é a pessoa jurídica que representa o Brasil, atuando enquanto República Federativa do Brasil.

Dessa forma, a União quando atua como ente federativo, possui normas de mesma hierarquia e peso para com os demais entes e quando atua como República Federativa, atua utilizando-se do poder soberano do Estado brasileiro enquanto Nação, sem, contudo, se transformar em Nação brasileira, pois continua sendo sua mera representação³⁶.

Tendo em vista essa diferenciação, Gabriel Ivo esclarece:³⁷

O regime jurídico brasileiro possui quatro sistemas: a) o sistema nacional; b) o sistema federal; c) os sistemas estaduais; e d) os sistemas municipais.

Quando falamos de normas federais estamos nos referindo tanto às leis federais estritamente, quanto às leis nacionais. Tais ordens normativas têm competências materiais distintas que são indicadas na Constituição Federal.

O princípio da simetria, contudo, é utilizado indiscriminadamente tanto em relação às normas da União enquanto ente federal, quanto em relação a sua atuação enquanto representante da República Federativa.

O Poder Judiciário acaba, por intermédio do princípio da simetria constitucional, também por reduzir ainda mais as capacidades criativas dos Estados e dos Municípios ao impor que sejam obedecidas as normas federais, não importando se forem da União enquanto representante nacional ou enquanto ente federal. Assim como também o aplica em relação a normas que a Constituição Federal não disciplina expressamente e que, portanto, estariam abarcadas pela competência residual dos Estados.

³⁶ DRUMMOND, Marcílio Henrique Guedes. *O princípio da simetria no federalismo brasileiro*. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 16, n. 58, p. 125-145, out./dez. 2015, p. 130.

³⁷ IVO, Gabriel. *Constituição estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 82.

Esse problema torna-se ainda mais patente no Brasil em face de seu extenso território e de sua numerosa população, que se materializam nas suas grandes desigualdades regionais que impõe uma organização normativa e política diferenciada a fim de adequar as peculiaridades socioeconômica de cada localidade. Na prática, entretanto, há uma superestimação da União e de suas normas em detrimento das normas locais.

Nesse sentido, Leonardo Marins declara:³⁸

A perspectiva do pluralismo na federação, portanto, deve resguardar a liberdade e a igualdade entre os entes, os quais, registre-se, não figuram como uma mera instituição formal. Os estados-membros constituem a verdadeira abstração de um grupo de indivíduos que possui alguma percepção histórico-cultural comum. A federação deve pautar-se no respeito ao contraste entre as regiões, sem que isso signifique tratamento privilegiado a qualquer das regiões, nem menosprezo ao interesse de crescimento conjunto.

Não basta para a integração entre os Estados-Membros que se obedeça a uma ordem central simétrica, pois, o Brasil é um país assimétrico em sua essência e, como tal, necessita de normas e políticas igualmente assimétricas, que atendam às necessidades e peculiaridades de cada local.

Portanto, os Tribunais ao impor que os Estados-membros procedam, basicamente, à realização de uma cópia da Constituição Federal, acabam por anular a autonomia dos entes federados e, consequentemente, a própria Federação, pois se assim não o fizerem, terão suas Constituições ou leis declaradas inconstitucionais.

³⁸ MARINS, Leonardo. *Limites ao princípio da simetria constitucional*. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 695.

CAPÍTULO 2- A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO QUE SE REFERE AO FEDERALISMO E À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Considerando o anteriormente delineado em relação ao princípio da simetria e ao Federalismo, este segundo capítulo tem o escopo de colacionar precedentes jurisprudenciais da Suprema Corte brasileira que utilizam o princípio da simetria constitucional como justificativa para declarar a inconstitucionalidade de artigos de Constituições Estaduais, de emendas à Constituições Estaduais, de leis estaduais, de Leis Orgânicas, de leis distritais e de leis municipais.

2.1 A Constituição de 1967

No ano de 1968 foi julgada a Representação de Inconstitucionalidade nº 753, de relatoria do Ministro Djaci Falcão. Nesse julgado, discutiam-se questões concernentes à criação de cargos públicos e à equiparação de vencimentos.

Da análise do acórdão evidente é o centralismo do regime ditatorial pela imposição das regras insculpidas no artigo 188 da Constituição Federal de 1967, que tornou imperativa a adaptação das Constituições Estaduais à nova Carta Magna.

O Ministro Relator, em seu voto, aludiu a esse cenário:³⁹

A Carta Política de 1967, embora mantendo o regime federativo, deu maior relevo à competência da União (ver artigo 8º, na sua inteireza, art. 10, inc. V, alínea c, dentre outros). Por outro lado, procurou fortalecer o Poder Executivo, de modo particular no processo legislativo, quanto à matéria de iniciativa exclusiva e à limitação de direito de emenda.

Para que as Constituições dos Estados fossem adaptadas às suas diretrizes inseriu o seguinte fundamento:

“Os Estados reformarão suas Constituições dentro em sessenta dias, para adaptá-las, no que couber, às normas desta Constituição. as quais, findo esse prazo, considerar-se-ão incorporadas automaticamente às cartas estaduais.”

³⁹Supremo Tribunal Federal. Rp 753, Rel. Ministro DJACI FALCÃO, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/1968, DJ 11/10/1968, p. 41-42.

Portanto, determinou reforma das Constituições estaduais, para adaptação, no que couber, às suas normas, em prazo certo e fatal.

Desse modo, além de a Constituição Federal de 1967 ter sido uma Constituição fortemente centralizadora, também obrigou os Estados-membros a se adaptarem a ela.

As próprias Constituições Estaduais, portanto, sob imposição da Carta Magna, foram forçadas a desestruturar o Federalismo brasileiro da época.

O Ministro Djaci Falcão complementa seu voto indicando:⁴⁰

Na verdade, a tarefa da adaptação ao modelo federal, que não é tão fácil, há de atentar não só para aquelas alterações palpáveis ao primeiro exame, mas, igualmente, para as inovações decorrentes da estrutura adotada na Lei Maior (como por exemplo, a maior expressão dada à competência federal sobre as locais e o fortalecimento do Executivo).

Percebe-se, portanto, a influência que a Constituição de 1967, alterada pela EC nº 1/1969, tinha sobre as Constituições Estaduais da época, uma vez que impossibilitava que os Estados-membros exercessem de fato sua competência de auto-organização.

Nesse sentido é o voto proferido pelo Ministro Alfredo Buzaid no âmbito da Representação de Inconstitucionalidade nº 1154.⁴¹

No sistema federativo, em que há uma hierarquia de leis, a maior de todas, a que as demais estão subpostas, é a Constituição da República. Qualquer lei federal, constituição estadual, lei estadual ou municipal, se contravém a Constituição da República é vã e nula, porque inconstitucional. Este princípio da Constituição foi expressamente reconhecido no artigo 188 do texto de 1967 e artigo 200 do texto de 1969.

Se a Emenda Constitucional dispõe sobre matéria em que é indispensável a iniciativa do Chefe do Executivo, ofende o art. 13, III, da Constituição da República,

⁴⁰Supremo Tribunal Federal. Rp 753, Rel. Ministro DJACI FALCÃO, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/1968, DJ 11/10/1968, p. 45.

⁴¹Nessa Rp discutia-se a constitucionalidade de emenda constitucional do Estado do Rio Grande do Sul que conferia gratificação à funcionário público. A Corte considerou essa disposição inconstitucional por vício de iniciativa, uma vez que em relação a servidores públicos e a matérias que gerem aumento de despesa, a iniciativa é reservada ao chefe do executivo (arts. 57, II e 13, III, da Constituição Federal de 1967). (Supremo Tribunal Federal. Rp 1154, Rel. Ministro ALFREDO BUZAID, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/1983, DJ 17/02/1984, p. 65).

porque, tratando-se de ato jurídico subjetivamente complexo, lhe falta a participação de um dos seus integrantes para o seu aperfeiçoamento e validade.

Já sob a égide da Carta Constitucional de 1988, em seu voto na ADI nº 276, o Ministro Sepúlveda Pertence, aplicando a jurisprudência pacífica da Corte, lavrou:⁴²

Já se firmou a jurisprudência do Tribunal em que - malgrado não reproduzido na Constituição o art. 13, II, da Carta de 69-, as regras básicas do processo legislativo da União, em particular as que dizem com a reserva de iniciativa das leis, por sua imbricação com o princípio de separação e independência dos Poderes são de absorção compulsória pelos Estados-membros.

Daí se extraiu, sob o regime pretérito, que sequer por emenda constitucional era dada dispor o Legislativo local sobre matéria de iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo, a exemplo da pertinente ao regime jurídico dos servidores públicos.

Já sob a Constituição, a mesma restrição tem sido imposta ao poder constituinte derivado concedido às assembleias constituintes estaduais reunidas em 1988 [...]

Sob essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, mesmo após o fim do regime ditatorial e da promulgação de uma nova Constituição, que escolheu não manter os incisos do artigo 13 da antiga Carta Magna, continuou a aplica-los como se fossem de observância obrigatória pelos Estados-membros.

Todavia, a utilização do artigo 13 da Constituição Federal de 1967 como baliza para a aplicação das simetrias constitucionais é marca de um regime repressivo, no qual o Federalismo fora totalmente desestruturado.

2.2 A Aplicação do princípio da simetria constitucional

Os julgados que se seguiram à edição da Constituição Federal de 1988, ao invés de priorizar o pluralismo e o Federalismo cooperativo foram marcados pela forte centralização na União, uma vez que a jurisprudência do STF se pautou, para a interpretação do art. 25 da nova

⁴² Nessa ADI julgou-se a constitucionalidade de norma da Constituição do Estado de Alagoas. A norma impugnada tratava de licença especial de servidor público e da possibilidade de sua conversão em dinheiro ou em contagem em dobro do tempo respectivo. O STF entendeu ser a norma inconstitucional por violação dos arts. 2º; 61, §1º, II, “a”; e 169, uma vez matérias relacionadas à servidor público e ao processo legislativo são de iniciativa do Chefe do Executivo. (Supremo Tribunal Federal. ADI 276, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/1997, DJ 19/12/1997, p. 6).

Carta Política, nos princípios a que a antiga Constituição expressamente se referia como de observância obrigatória.

Em consonância encontra-se trecho do voto do Ministro Luiz Fux na ADI 4060:⁴³

[...] a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal.

Vislumbro dois fatores essenciais para esse quadro. O primeiro é de índole jurídico-positiva: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (CRFB, arts. 21 a 24), concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da União. O segundo fator é de natureza jurisprudencial. Não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, especialmente aquele inspirado no “princípio da simetria” e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.

Sob essa ótica, o Tribunal criou e passou a aplicar, em relação às competências dos entes federativos, o princípio da simetria.

2.2.1 ADI nº 678 MC

Essa ação impugnava artigos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que previa a necessidade de o governador e o vice-governador, para se ausentarem do Estado, obterem licença da assembleia legislativa, independentemente do prazo da ausência, sob pena de perda do cargo.

Argumentava-se que, ao assim dispor, tal dispositivo violou os princípios da separação dos poderes, do presidencialismo e da liberdade de locomoção.

A liminar foi então concedida, por maioria dos votos, para suspender a eficácia dos dispositivos que contrastavam com o disciplinado no artigo 83 Constituição Federal para a ausência do Presidente e do Vice-Presidente da República.

⁴³ Supremo Tribunal Federal. ADI 4060, Rel. Ministro LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2015, DJ 30/04/2015, p. 7-8.

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio realiza uma retrospectiva das Constituições brasileiras para afirmar que a limitação à liberdade de locomoção do Presidente da República é uma tradição.

Afirma que quando a controvérsia envolver a ligação entre poderes diversos, é importante que se observe um modelo básico, pois:⁴⁴

[...]Compreendo, ao menos ao primeiro exame, que a disciplina das balizas da independência e separação dos Poderes não pode sofrer variação de Estado para Estado, isto para que o próprio sistema federativo não acabe maculado.

Todavia, ao impor a observância de um modelo uniforme para todo o Brasil se está a anular as pluralidades características da Nação brasileira e, conseqüentemente, a macular o próprio Federalismo.

Leonardo Marins, a respeito do impacto de uma uniformização para o Estado brasileiro disserta:⁴⁵

(...)as questões sociais, políticas e econômicas de cada ente que integra o pacto devem ser consideradas quando do exame do princípio federativo. Assim, não se pode aderir a um critério formalista-positivista de reprodução do modelo central a todos os membros da federação quando as suas realidades são absolutamente díspares, seu povo privilegia interesses diversos, suas dimensões morais comportam estruturas diferentes e sua integração no debate político é engajadora em graus absolutamente distintos.

2.2.2 ADI nº 227

A ADI 227 trata de matéria concernente ao processo legislativo, relativa a validade de dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que facultou ao servidor público transformar em pecúnia indenizatória a licença especial e as férias não gozadas.

⁴⁴ Supremo Tribunal Federal. ADI 678 MC, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/1992, DJ 30/04/1993, p. 12.

⁴⁵ MARINS, Leonardo. *Limites ao princípio da simetria constitucional*. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 695.

Entendeu-se, por unanimidade, que ocorreu, no caso, ofensa aos artigos 61, §1º, II, “a” e 169 da Constituição Federal.

A Corte declarou que essa faculdade conferida ao servidor pela Constituição Estadual gera aumento de despesa, que é de iniciativa do Chefe do Executivo, por força do princípio da simetria.

O Ministro Maurício Corrêa, a respeito, sustentou:⁴⁶

Esta Corte tem decidido reiteradamente que são inconstitucionais os dispositivos de Constituição dos Estados-Membros, inclusive suas emendas, que fixem vencimentos e vantagens a servidor público, concedam subvenção ou auxílio, ou que, de qualquer modo, aumente a despesa pública, porquanto tais matérias constituem objeto de lei cuja iniciativa é da exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo, a qual não pode ser cerceada por norma constitucional dos Estados (RTJ 57/385, 46/441).

[...] insubsistente a alegação de não se tratar de lei, mas de modificações introduzidas no próprio texto constitucional, o que tornaria a salvo a observância de obrigatoriedade de partir a iniciativa do Executivo (RTJ69/638, 57/384, 88/13, 92/1000), porque, a considerar-se diferentemente, poderia o legislador, ao invés de observar que a referida matéria é regulada por lei ordinária de exclusiva iniciativa do Poder Executivo, contornar tal dificuldade inserindo as disposições que pretendesse no próprio texto constitucional, de modo a burlar dispositivo inserto na Constituição Federal (RTJ 117/38).

Sob essa perspectiva, depreende-se que o princípio da simetria engloba não apenas as leis estaduais ou municipais, mas também as normas das Constituições Estaduais ou das Leis Orgânicas.

Há, desse modo, um impedimento ao exercício de qualquer tipo de atividade criativa pelo constituinte decorrente.

No tocante, o Ministro Néri da Silveira preceituou:⁴⁷

Creio que, nessa linha de jurisprudência, estamos cada vez limitando mais a autonomia, essa visão de autonomia dos Estados-membros, porque não se lhes deixa faixa alguma de autonomia para dispor.

⁴⁶ Supremo Tribunal Federal. ADI 227, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/1997, DJ 18/05/2001, p. 7.

⁴⁷Supremo Tribunal Federal. ADI 227, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/1997, DJ 18/05/2001, p. 13.

Assim também se encontra o dizer do Ministro Ricardo Lewandowski na ADI 3645:⁴⁸

[...] Dentro desse movimento pendular que caracteriza o federalismo brasileiro, com momentos de grande concentração de poder ao nível da União, e outros, de grande desconcentração em favor dos demais entes federativos, verifica-se que, paulatinamente, estamos caminhando, na verdade, para um Estado unitário descentralizado, haja vista as recentes reformas administrativa, previdenciária, judiciária, tributária. Observa-se também, que, no âmbito da competência concorrente prevista no artigo 24 da Carta Magna, cada vez mais vemos esvaziada a competência dos Estados de legislar supletivamente, porque a União, quando legisla, esgota o assunto, não se limita a editar apenas normas gerais.

Desse modo, questiona-se a própria razão de ser do Federalismo brasileiro, pois, aos entes federativos não é permitido o exercício efetivo de sua auto-organização nem ao menos em relação a suas próprias Constituições.

Andreas Krell, sobre o cerceamento do poder de auto-organização dos entes federativos, defende:⁴⁹

(...)os Estado e Municípios brasileiros pouco têm aproveitado as possibilidades de legislar sobre causas do seu interesse: essa inibição foi provocada também pela jurisprudência do STF, que, nas últimas décadas, considerou muitos assuntos sensíveis aos interesses regionais e locais como de competência federal exclusiva e ampliou sobremaneira a esfera de atuação da União em detrimento de Estados e Municípios lançando mão de um conceito bastante formal de normas gerais.

Não se justifica essa sobrevalorização da União em face dos demais membros da federação, uma vez que, em teoria, não há hierarquia entre os entes federativos, sendo a União tão parte da federação quanto os Estados, os Municípios e o Distrito Federal⁵⁰.

⁴⁸Supremo Tribunal Federal. ADI 3645, Rel. Ministra ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2006, DJ 06/09/2006, p. 14.

⁴⁹ KRELL, Andreas J. *A Necessária Mudança de Foco na Implantação do Federalismo Cooperativo no Brasil: da Definição das Competências Legislativas para o Desenho de Formas Conjuntas de Execução Administrativa*. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 638-639.

⁵⁰ IVO, Gabriel. *Constituição estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 82.

2.2.3 ADI nº 486

Esse cerceamento ao poder de reforma das Constituições Estaduais e, conseqüentemente, da autonomia dos Estados-membros, encontra concretização em muitos outros julgados do STF.

A ADI 486, por exemplo, foi ajuizada contra artigo da Constituição do Estado do Espírito Santo que elevou para 4/5 (quatro quintos), da totalidade dos membros da assembleia legislativa, o quórum de aprovação de emenda à Constituição do Estado.

A Corte, por unanimidade, entendeu que tal dispositivo violou o artigo 60, § 2º da Constituição Federal. Desse modo, asseverou que seria inconstitucional, tendo em vista que agrava as condições de reforma do texto constitucional estadual de modo a tornar qualquer possibilidade de modificação quase nula.

Nesse sentido, destaca-se trechos do voto do Ministro Celso de Mello:⁵¹

Entendo assistir plena razão ao eminente Procurador-Geral da República, quando sustenta que, também em sede de reforma constitucional, os Estados-membros estão sujeitos à observância necessária dos padrões normativos fixados pela Carta da República, cujas prescrições impõem, de maneira incontestável, às unidades federadas regionais, clara subordinação normativa aos postulados que regem o processo de emenda à Constituição.

[...]Vê-se, portanto, que a possibilidade de agravar ou de dificultar, ainda mais, o processo de reforma constitucional revela-se cabível no plano exclusivamente federal, em relação ao exercício, pelo Congresso Nacional – e não pelos Estados-membros da Federação – do poder constituinte de segundo grau.

Da leitura desse voto percebe-se que a aplicação do princípio da simetria é imposta aos Estados-membros na observância do modelo federal que estabelece o quórum para emendas à Constituição do Estado, sem possibilidade de majorá-lo. No plano federal, todavia, o mesmo processo de emenda à Constituição Federal pode ter seu quórum majorado.

⁵¹ Supremo Tribunal Federal. ADI 486, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/07/1997, DJ 10/11/2006, p. 14-21.

Patente, pois, que a simetria é imposta arbitrariamente pela Corte Constitucional, incidindo apenas para reduzir a autonomia criativa dos entes federativos, mas não para privilegiá-la.

2.2.4 ADI nº 2417

Em relação ao cerceamento do poder do constituinte decorrente, há ainda o caso da ADI 2417, que trata de lei do Estado de São Paulo, de iniciativa parlamentar, que modificou a nomeação e atribuições das delegacias de ensino.

A Corte Constitucional brasileira entendeu que esse dispositivo ofendeu o artigo 61, §1º, II, “e” da Constituição Federal, uma vez que tratou de matérias relativas à administração pública, que são de iniciativa privativa do chefe do poder executivo.

O Ministro Relator, em seu voto, justificou:⁵²

A Carta Federal (art. 25, caput), ao conferir aos estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, o Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação ao clássico modelo de tripartição de poderes consagrado pelo constituinte originário[...].

Depreende-se do julgado, portanto, que o mesmo princípio da simetria passou a ser aplicado também em matérias relacionadas à organização da administração.

⁵² Supremo Tribunal Federal. ADI 2417, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/09/2003, DJ 05/12/2003, p. 6.

2.2.5 ADI nº 2872

Destaca-se, ainda, o decidido na ADI 2872, em que foi discutida a constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Piauí que exigia lei complementar em matérias que a Constituição Federal exige apenas lei ordinária.

O STF entendeu, por maioria dos votos, pela inconstitucionalidade do dispositivo, uma vez que essa é matéria concernente à processo legislativo e, portanto, de incidência do princípio da simetria constitucional por força do artigo 61, § 1º, II, “c”, “e” e “f” da Constituição Federal.

O Ministro Menezes de Direito, entretanto, em seu voto dissidente, alertou sobre a ampliação demasiada do âmbito de incidência desse princípio:⁵³

Tenho que essa legislação ordinária no plano federal, que dispensa o quórum mais rigoroso de lei complementar, não impede, pelo princípio da simetria, que na competência dos estados-membros seja possível exigir lei complementar. Anote-se que a legislação substantiva sobre a matéria guarda a matriz federal e, por isso, comente se torna aberto o campo legislativo estadual no âmbito da competência que lhe é própria que não pode invadir aquela que está posta na União. Mas isso não quer dizer, pelo menos na minha avaliação, que não possa o constituinte estadual impor que seja adotada espécie normativa prevista no processo legislativo federal. A exigência que se faz na Constituição Federal diz especificamente com a legislação federal, não com a legislação estadual. Não me parece razoável que esse princípio da simetria chegue ao ponto de inviabilizar a opção do constituinte estadual sobre uma das espécies normativas disponíveis na Constituição Federal. Em que essa opção violentaria a organização nacional? Em que essa opção atacaria algum princípio sensível do estado nacional organizado sob forma federativa? Em nada, absolutamente nada. Ao contrário, estreitando o princípio da simetria, que é construção jurisprudencial, dar-se-á mais sentido e força à federação brasileira, forma de Estado escolhida pelo constituinte desde a proclamação da república.

Em relação à maneira como as competências constitucionais deveriam ser exercidas, Virgílio Afonso da Silva aponta:⁵⁴

⁵³ Supremo Tribunal Federal. ADI 2872, Rel. Ministro EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJ 02/09/2011, p. 14.

⁵⁴ “[...]state constitutions must necessarily guarantee the separation of powers, representative democracy (with periodic, universal and secret vote), fundamental rights, municipal autonomy, as well as provisions related to transparency of the public administration and investment in public education. Everything that goes beyond this core may be decided differently in each state by their state constitutions. This leaves open a wide space for experimentation.” (SILVA, Virgílio Afonso da. *A Strange Kind of Symmetry and the End of Subnational Constitutionalism in Brazil*. In: WORLD CONGRESS OF CONSTITUTIONAL LAW, 2014, Oslo. Workshop 2: Subnational Constitutions in Federal and Quase-Federal Constitutional States, p. 6). Tradução Livre.

[...]as Constituições estaduais devem necessariamente garantir a separação de poderes, a democracia representativa (com voto periódico, universal e secreto), os direitos fundamentais, a autonomia municipal, bem como as disposições relacionadas à transparência da administração pública e à investimento na educação pública.

Tudo o que vai além deste núcleo pode ser decidido de forma diferente em cada Estado por suas constituições estaduais. Isso deixa aberto um largo espaço para a experimentação.

Portanto, impedir que um ente federativo exija licença parlamentar para que seu governante se ausente da região ou cercear o poder do constituinte decorrente de determinar como se dará a reforma de sua Carta, está além da esfera em que o princípio da simetria deveria incidir, pois está a interferir no âmbito de atuação criativa dos entes federativos e, assim, a anular o Federalismo brasileiro.

2.2.6 ADI MC nº 2553

Relevante se faz ainda mencionar a ADI MC 2553 em que se discutiu uma norma da Constituição do Maranhão, introduzida via emenda constitucional, que estabelecia foro por prerrogativa de função para os membros da Defensoria Pública, para os membros da Assembleia Legislativa, para o Procurador-Geral do Estado e para os Delegados de Polícia.

A cautelar foi suspendida por maioria dos votos, pois, em matéria referente à foro especial, entendeu-se que os entes federativos devem observar o disposto nos artigos 22, inciso I, 25 e 125, da Constituição Federal.

O Ministro Carlos Velloso assim consignou em seu voto:⁵⁵

Sr. Presidente, somente admito foro por prerrogativa de função, que é foro privilegiado, que não presta obséquio ao princípio constitucional da igualdade, quando deferido, expressamente, na Constituição Federal, ou quando estabelecido com observância da simetria federal. Nos Estados Unidos da América não existe foro por prerrogativa de função. No Brasil ele existe e é o tributo que

⁵⁵ Supremo Tribunal Federal, ADI 2553 MC, Rel. Ministro, SEPÚLVEDA PERTENCE Tribunal Pleno, julgado em 20/02/2002, DJ 22/10/2004, p. 23.

pagamos por termos sido império. Se tivéssemos sido república desde a fundação do Estado brasileiro, talvez não tivéssemos esse tipo de foro – foro privilegiado – incompatível com princípios republicanos.

Novamente, portanto, vê-se a aplicação do princípio da simetria no sentido de cercear a atividade do constituinte decorrente, bem como qualquer possibilidade de os entes federativos adequarem o ordenamento jurídico a sua realidade local.

2.2.7 ADI nº 123

Outro exemplo da aplicação do princípio da simetria é a ADI 123, que discutia norma da Constituição do Estado de Santa Catarina que estabeleceu hipótese de provimento em cargo público diversa das previstas nos artigos 37, II e 84, XXV, da Constituição Federal.

Essa norma previu que os diretores das escolas públicas, ao invés de serem nomeados livremente pelo governador do Estado, seriam eleitos pelos professores, alunos e pais de alunos.

O Pleno, por maioria, entendeu que essa disposição era inconstitucional, pois não observava o disciplinado na Constituição Federal, que prevê apenas as hipóteses de provimento por concurso público e de provimento em cargo de comissão.

O Ministro Sepúlveda Pertence, entretanto, votou pela constitucionalidade da referida norma e declarou que o tribunal, ao assim agir, está apenas perpetuando o regime que existia anteriormente na ditadura militar:⁵⁶

Queria mesmo dizer, com todo o respeito, que a invocação da regra do art. 37, II – que se fizera, a meu ver, com correção na ordem constitucional decaída para evitar a introdução de um mecanismo de descentralização democrática na escolha dos dirigentes do ensino público (v.g., Rp 1473) – é um exemplo primoroso do que se tem chamado de **interpretação retrospectiva da Constituição**, consistente em amoldar-se a Constituição nova aos assentamentos da ordem constitucional pretérita,

⁵⁶ Supremo Tribunal Federal, ADI 123, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/1997, DJ 12/9/1997, p. 25, grifos do autor.

de modo a que, não obstante a mudança, tudo continue exatamente como era. Não vejo como fugir à evidência, para mim, de que o art. 206, VI, autorizou a criação de modalidades novas de provimentos dos cargos de gestão dos estabelecimentos de ensino público, desde que para concretizar a diretiva de sua democratização.

Desse modo, indubitável que, apesar de o Brasil estar sob a égide da Constituição de 1988, ainda possui resquícios muito fortes do anterior regime ditatorial, os quais repercutem, principalmente, no modo como os tribunais enxergam o Federalismo.

2.2.8 ADI nº 1399

Igualmente importante, é o julgamento da ADI 1399. Nessa ação, o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade da lei do Estado de São Paulo que introduziu o ensino de educação artística nas escolas públicas do Estado com a exigência de formação específica dos professores.

O Plenário do tribunal entendeu que, ao assim agir, o Estado usurpou a competência da União para dispor sobre normas gerais no que se refere à educação, uma vez que impôs exigência, a necessidade de formação específica, que não há na lei federal que determina as diretrizes e bases da educação nacional.

Considerou, assim, violados os artigos 22, XXIV e 25 da Constituição Federal.

Nesse sentido foi o voto do Ministro Relator Maurício Corrêa:⁵⁷

Determinando a lei impugnada que para o exercício do magistério desses graus e séries, “o ensino de Arte mencionado no “caput” deverá ser ministrado por professor de formação específica”, evidencia-se que o ingresso do Estado-Membro, através de lei promulgada pelo Poder Legislativo do Estado de São Paulo, em campo legislativo de exclusiva competência da União Federal.

Dispondo o diploma questionado que o professor terá que ter formação específica para o ensino artístico, nas aulas de primeiro grau, para a Educação Artística, afrontou a norma federal que não exigia tal especialidade, deixando claro e explícito que todos os professores aptos para o ensino de primeiro

⁵⁷ Supremo Tribunal Federal, ADI 1399, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2004, DJ 11.06.2004, p. 10-11.

grau, inclusive para a cadeira Artística, são os professores com habilitação específica de 2º grau.

A Corte, ao assim agir, sedimenta que a edição de leis no exercício da competência concorrente dos entes federativos não pode em nada ser diferente da estabelecida pelas normas gerais. Desse modo, não é permitido nem ao mesmo aos entes federativos, no exercício de sua competência concorrente, estabelecer condicionantes não previstas na lei geral da União.

O STF acaba, em face dessa postura, transformando a competência concorrente em competência exclusiva da União, uma vez que aos demais entes não é dada a possibilidade de adequar as normas gerais editadas pela União às peculiaridades regionais.

2.2.9 ADI nº 999

A ADI nº 999, por outro lado, versa sobre a possibilidade de emenda à Constituição Estadual determinar eleição para substituição do vice-governador do Estado não apenas nas hipóteses de dupla vacância dos cargos de governador e de vice-governador.

A lei contestada havia previsto eleição para o cargo de vice-governador tanto nos casos de dupla vacância, como nos de vacância simples do cargo do vice.

Ao analisar a ação, o tribunal, por maioria dos votos, decidiu pela inconstitucionalidade da lei do Estado de Alagoas. Entendeu que o Estado não teria respeitado o princípio da simetria com o modelo federal que apenas prevê, nos seus artigos 2º, 77, § 1º e 81, a eleição para substituição e sucessão extraordinária do Presidente da República em caso de dupla vacância.

A respeito, registrou o Ministro Marco Aurélio:⁵⁸

Senhor Presidente, é extremo de dúvidas que se procedeu a uma eleição para vice-governança do Estado, quando, na verdade, nós não temos essa

⁵⁸ Supremo Tribunal Federal, ADI 999, Rel. Ministro FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1994, DJ 16/09/1994, p. 11.

sistemática no âmbito federal. Estando ainda o Governador em pleno exercício, não houve, na hipótese, a assunção do cargo de Governador, pelo presidente da Assembleia, quando cabível seria convocar eleições para ambos os cargos.

Destaca-se, entretanto, a ausência de qualquer justificativa mais densa do tribunal no sentido de explicar o porquê de se aplicar esse princípio ao caso, isto é, o porquê de ser esse tema, a dupla vacância, afeto ao núcleo de princípios basilares da República Federativa do Brasil.

2.2.10 ADI nº 3098

Ressalta-se, ademais, o julgamento da ADI 3038. O STF analisou a constitucionalidade de lei do Estado de São Paulo que estabelecia requisitos e critérios para os cursos de graduação das instituições públicas e privadas na área da saúde.

O Ministro Relator Carlos Velloso, quando de seu voto, assentou:⁵⁹

A lei estadual foi além da competência concorrente complementar (CF, art. 24, § 2º). Tendo ela sido editada quando já existente a lei de diretrizes e bases federal, afrontou ela a Lei Maior, porque, indo além da competência concorrente estadual, causou ofensa ao art. 22, XXIV, e art. 24, IX, §2º e § 3º, da Constituição Federal.

Nessa ação, o tribunal entendeu, por unanimidade, que a referida lei usurpou a competência da União de legislar sobre normas gerais de educação, ofendendo, assim, os artigos 22, XXIV e 24, IX, § 2º e § 3º da Constituição Federal.

⁵⁹ Supremo Tribunal Federal, ADI 3098, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005, DJ 10/03/2006, p. 18-19.

2.2.11 ADI MC-ref nº 5091⁶⁰

Já na ação de referendo em medida cautelar 5091, discutiu-se a constitucionalidade de lei do Estado do Mato Grosso que permitiu que títulos adquiridos nos países integrantes do Mercosul fossem utilizados para progresso funcional de servidor público.

O tribunal declarou a inconstitucionalidade do diploma normativo, pois entendeu que o caso é de incidência do princípio da simetria, uma vez que trata de processo legislativo e de servidor público.

Desse modo, afirmou que por ter sido a lei de iniciativa da assembleia legislativa houve vício, porque matérias referentes à servidor público são de iniciativa reservada do chefe do executivo, à luz do disposto no artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal.

2.2.12 ADI MC-ref nº 5341

Evidencia-se, além disso, o julgamento da ADI MC-ref. 5341, na qual o plenário do STF referendou a liminar concedida pelo Ministro Edson Fachin, suspendendo a lei estadual do Acre que previa que para a concessão de benefícios e progressão de servidores não era necessária a revalidação de diplomas obtidos em instituições de ensino superior de países membros do Mercosul.

Em seu voto, o Ministro aludiu:⁶¹

Diante disso, é possível vislumbrar, em análise perfunctória, a existência prévia de conjunto normativo sobre a matéria, editado pela União, no exercício de sua competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CRFB/88).

Ademais, a legislação estadual em apreço, além de arrostar a competência da União estabelecida no artigo 22, XXIV, da Constituição, vai de encontro ao sentido do Decreto 5.518/2005, pois estende a possibilidade de utilização

⁶⁰ Supremo Tribunal Federal, ADI MC-ref 5091, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/2015, DJ 03/03/2015.

⁶¹ Supremo Tribunal Federal, ADI MC-ref 5341, Rel. Ministro EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016, DJ 28/03/2016, p. 8.

de títulos obtidos em instituições de ensino de países pertencentes ao MERCOSUL, não validados no Brasil para além dos fins admitidos pelo referido Decreto, quais sejam, apenas atividade de pesquisa e docência.

Sobreleva considerar que, diante da verificação preliminar de inconstitucionalidade formal por aparente vício de iniciativa e desvio do desenho normativo do Decreto 5.518/2005, é patente a possibilidade de dano ao erário público estadual, diante da eventual concessão de promoções funcionais, gratificações e outros benefícios a servidores, que não tenham seus títulos devidamente reconhecidos, de acordo com o que já dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Decreto 5.518/2005.

Entendeu-se que esse diploma normativo extrapolava a competência concorrente dos Estados-membros de legislar sobre educação, uma vez que já existia norma federal a tratar do assunto, conforme disposto no artigo 22, XXIV, da Constituição Federal.

2.2.13 ADI MC nº 2587

Todo esse esvaziamento da autonomia dos Estados tem, no julgamento proferido na ADI MC nº 2587, um de seus mais claros exemplos, pois a referida ação concentrada impugnava a constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de Goiás que estabelecia hipótese de competência originária de seu tribunal de justiça.

O Supremo Tribunal Federal estabeleceu, que em matéria relacionada à organização da justiça, devem os Estados-membros, em face do princípio da simetria, observar o modelo federal dos artigos 22, inciso I, 25 e 125 da Constituição Federal.

Entretanto, uma das poucas competências que a Carta Magna de 1988 expressamente permitiu aos Estados-membros foi a de organizar sua justiça⁶².

Nesse sentido está o voto dissidente do Ministro Sepúlveda Pertence:⁶³

⁶² Redação do artigo 125, caput, e parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988:

“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça”.

⁶³ Supremo Tribunal Federal. ADI 2587 MC, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 15/5/2002, DJ 06/9/2002, p. 9.

Ouvi falar que o princípio da simetria seria aplicável ao caso. Tenho profundas reservas à difusão desse tal de princípio da simetria, em questões minúsculas, quando se cuida de demarcar, sem disposição constitucional expressa a impor a imitação do modelo federal a competência residual genérica do Estado-Membro, nesta República, que ainda insiste em chamar-se Federativa.

Mas o caso é ainda mais grave: uma das poucas competências explícitas que a Constituição da República reservou às constituições estaduais foi a de determinar, a de demarcar a competência de seus tribunais, o que lhe há de definir as hipóteses da sua competência penal originária.

O Supremo Tribunal Federal, sob a justificativa de harmonização e de proteção ao princípio da separação dos poderes, passou a aplicar o princípio da simetria, entre outros casos, no que se refere ao processo legislativo⁶⁴, à organização da justiça⁶⁵, à organização da administração⁶⁶, à servidores públicos⁶⁷, à provimento de cargos públicos⁶⁸, à licenciamento

⁶⁴ Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, ADI 102, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2002, DJ 29/11/2002; Supremo Tribunal Federal, ADI 645, Rel. Ministro ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/1996, DJ 13/12/1996; Supremo Tribunal Federal, ADI 805, Rel. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1998, DJ 12/03/1999; e Supremo Tribunal Federal, RE 383.123, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 04/11/2014, DJ 13/11/2014.

⁶⁵ Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, ADI 161 MC, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/1989, DJ23/02/1990; e Supremo Tribunal Federal, ADI 469, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 24/5/2016, DJ 28/6/2017.

⁶⁶ Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, ADI 1391, Rel. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 09/5/2002, DJ 07/6/2002; Supremo Tribunal Federal, ADI 2417, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/9/2003, DJ 05/12/2003; Supremo Tribunal Federal, ADI 2646, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 20/3/2003, DJ 23/5/2003; Supremo Tribunal Federal, ADI 2721, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06/8/2003, DJ 05/12/2003; e Supremo Tribunal Federal, ADI 2857, Rel. Ministro JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 30/8/2007, DJ 30/11/2007.

⁶⁷ Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, ADI 152, Rel. Ministro ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 18/3/1992, DJ 24/4/1992; Supremo Tribunal Federal, ADI 766, Rel. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/1998, DJ 11/12/1998; Supremo Tribunal Federal, ADI 864, Rel. Ministro MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/1996, DJ 13/09/1996; Supremo Tribunal Federal, ADI 1353, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 20/3/1993, DJ 16/5/1993; Supremo Tribunal Federal, ADI 1440, Rel. Ministro TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2014, DJ 05/11/2014; e Supremo Tribunal Federal, ADI 3564, Rel. Ministro LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13/8/2014, DJ 08/9/2014.

⁶⁸ Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, Rp 1473, Rel. Ministro CARLOS MADEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 14/9/1988, DJ 14/10/1988; Supremo Tribunal Federal, ADI 573 MC, Rel. Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 05/9/1991, DJ 27/11/1992; e Supremo Tribunal Federal, ADI 3061, Rel. Ministro CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 06/4/2006, DJ 09/6/2006.

parlamentar⁶⁹, à foro por prerrogativa de função, à equiparação de vencimentos⁷⁰ e ao aumento da despesa prevista⁷¹.

2.3 A Evolução do Supremo Tribunal Federal

Depreende-se das decisões acima colacionadas que o STF, no que se refere a temas concernentes ao Federalismo e à autonomia dos Estados-membros, aplica excessivamente o princípio da simetria, dando a ele, inclusive, um alargamento que não comporta e que acaba por afetar o Federalismo brasileiro.

Todavia, importante se faz ressaltar cinco importantes julgados dessa Corte que demonstram uma tentativa de se resgatar o Federalismo brasileiro e de trazer às discussões jurídicas e políticas temas de relevante importância, tais quais a aplicação do princípio da subsidiariedade e o experimentalismo.

2.3.1 ADI MC nº 3937

O primeiro julgado que merece referência é a ADI MC 3937 que trata da possibilidade de um Estado proibir a comercialização de determinados produtos em seu âmbito de atuação.

A ação impugnava lei do Estado de São Paulo que vedava a comercialização local do amianto.

⁶⁹ Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, ADI 738, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2002, DJ 07/02/2003; Supremo Tribunal Federal, ADI 3647, Rel. Ministro JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 17/9/2007, DJ 15/5/2008; e Supremo Tribunal Federal, ADI 775, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, DJ 23/5/2014.

⁷⁰ Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, ADI 56, Rel. Ministro NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2002, DJ 29/11/2002; Supremo Tribunal Federal, ADI 507, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/1996, DJ 08/8/2003; Supremo Tribunal Federal, ADI 134, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25/3/2004, DJ 03/9/2004; Supremo Tribunal Federal, ADI 1070 MC, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/1994, DJ 15/9/1995; e Supremo Tribunal Federal, ADI 668, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014, DJ 27/3/2014.

⁷¹ Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, ADI 1304, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 11/3/2004, DJ 16/4/2004.

Pela inconstitucionalidade da lei, argumentou-se que a proibição da comercialização do amianto no Estado afetaria, também, o comércio interestadual, extrapolando, portanto, o disposto no artigo 24, inciso V, da Constituição Federal, e violando, ainda, o artigo 22, VIII da mesma Carta.

Pela constitucionalidade da lei, defendeu-se que a competência para legislar sobre a proteção à saúde que é concorrente entre Estados e União.

Além disso, o Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto vista, alertou sobre a existência de norma supralegal a tratar do tema do amianto e da proteção à saúde: o Decreto nº 126/91, que promulgou o disposto na Convenção nº 126 da Organização Internacional do Trabalho.

Mencionou que esse decreto, por ser supralegal, retira a generalidade da Lei Federal, pois ele passa a ser a norma geral a tratar da matéria.

A Corte, desse modo, por maioria dos votos, entendeu pela não concessão da liminar pleiteada.

O Ministro Joaquim Barbosa, a respeito do indeferimento da liminar, dissertou:⁷²

Em matéria de defesa da saúde, matéria em que os estados têm competência, não é razoável que a União exerça uma opção permissiva no lugar do estado, retirando-lhe a liberdade de atender, dentro dos limites razoáveis, os interesses da comunidade.

No mesmo sentido o Ministro Ricardo Lewandowski:⁷³

Em matéria de proteção ao meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a municipal sejam mais restritivas que a da União ou a do próprio estado, em se tratando dos municípios.

⁷² Supremo Tribunal Federal. ADI 3937 MC, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008, DJ 09/10/2008, p. 55.

⁷³ Supremo Tribunal Federal. ADI 3937 MC, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008, DJ 09/10/2008, p. 68.

Ao contrário, portanto, do que anteriormente decidido sobre o tema⁷⁴, o STF, nesse julgado, permitiu que o Estado-membro utilizasse sua competência concorrente para tratar de tema relativo à proteção à saúde.

2.3.2 ADI nº 4060

Outro resultado emblemático foi o da ADI 4060, que impugnava lei estadual de Santa Catarina que fixava número máximo de alunos em sala de aula.

O argumento a favor da inconstitucionalidade da lei consistia na alegação de que o Estado de Santa Catarina havia usurpado a competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria de educação, ferindo, assim, o artigo 24, IX e parágrafos da Constituição Federal.

Entretanto, a Corte Constitucional assinalou, nessa ação, a necessidade de se prestigiar iniciativas normativas regionais e locais sempre que não houver expressa disposição constitucional a respeito.

O Ministro Luiz Fux, em seu voto, esclareceu:⁷⁵

Acredito seja momento de a Corte rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, passando a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política.

O STF decidiu, então, pela constitucionalidade da referida lei por entender que ela busca atender às peculiaridades do Estado e não a legislar de maneira geral sobre a educação.

⁷⁴ Conferir, por exemplo, Supremo Tribunal Federal, Rp 1153, Rel. Ministro ALDIR PASSARINHO, Tribunal Pleno, julgado em 16/5/1985, DJ 25/10/1985; Supremo Tribunal Federal, ADI 2396, Rel. Ministra ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 08/5/2003, DJ 01/8/2003; Supremo Tribunal Federal, ADI 2656, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 08/5/2003, DJ 01/8/2003; e Supremo Tribunal Federal, ADI 3645, Rel. Ministra ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31/5/2006, DJ01/9/2006.

⁷⁵ Supremo Tribunal Federal. ADI 4060, Rel. Ministro LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2015, DJ 30/04/2015, p. 9.

2.3.3 ADI nº 4409⁷⁶

O Supremo Tribunal Federal, no dia 6 de junho de 2018, declarou a constitucionalidade da Lei 10.705/2000, bem como do Decreto 46.655/2002 do Estado de São Paulo que regulamentam o imposto sobre transmissão causa *mortis*.

Em uma decisão excepcional e que discrepa do entendimento que a Corte sempre teve sobre a matéria, o Pleno do tribunal, por maioria dos votos, julgou improcedente a ADI nº 4409, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

A controvérsia envolvendo a questão baseava-se no conflito de competências, pois se discutiu se as normas paulistas haviam usurpado a competência exclusiva da União de legislar sobre processo ou se haviam se utilizado da competência concorrente dos Estados-membros para legislar sobre organização administrativa do ente federativo.

Entendeu-se que no caso se estava a falar da competência concorrente, pois os dispositivos impugnados aumentaram a eficiência e a celeridade procedimental do pagamento do imposto sobre transmissão causa *mortis*, não tendo que se falar em inovação processual e, portanto, em usurpação de competência da União.

2.3.4 ADI nº 5356

Há, ainda, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5356, que pugnava pela inconstitucionalidade de lei do Mato Grosso do Sul que impunha, às concessionárias de serviços de telecomunicações móveis, a instalação de bloqueadores de sinais telefônicos em estabelecimentos prisionais e centros socioeducativos.⁷⁷

⁷⁶Supremo Tribunal Federal. ADI 4409. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380496>>. Acesso em: 06/06/2018.

⁷⁷Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, ADI 3533, Rel. Ministro EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/8/2006, DJ06/10/2006; Supremo Tribunal Federal, ADI 4083, Rel. Ministro CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2010, DJ 13/12/2010; Supremo Tribunal Federal, ADI 3835, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/8/2016, DJ 01/8/2017; Supremo Tribunal Federal, ADI 4649, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 01/7/2016; Supremo Tribunal Federal, ADI 4861, Rel.

Os argumentos contrários à lei pautavam-se, principalmente, nas alegações de que ter a referida lei criado obrigações não previstas no contrato de concessão do serviço público, bem como de que a competência para legislar sobre telecomunicações é exclusiva da União, por força do disposto no artigo 21, IX da Constituição Federal.

Os argumentos em prol da constitucionalidade da lei, por outro lado, balizavam-se no fato de ser da competência concorrente a legislação sobre direito penitenciário e segurança pública, tendo em vista o disposto no artigo 24, I, da Constituição Federal.

Apesar de o Pleno, por maioria dos votos, ter votado pela inconstitucionalidade da referida lei, importante se faz ressaltar o voto do Ministro Edson Fachin, que buscou uma mudança do entendimento prevalente até então em relação à autonomia dos Estados e à própria concepção do Federalismo.⁷⁸

As transformações sociais mudam, por consequência, as concepções do Estado, inclusive no tocante à sua estruturação, atingindo também a repartição de competências. Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da nova ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Um olhar voltado para a otimização da cooperação entre os entes federados; um olhar voltado para a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; um olhar voltado para o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado.

Assim, alerta sobre a necessidade de se resgatar o federalismo cooperativo adotado pela Constituição Federal de 1988 e esquecido em face da excessiva concentração de competências na União:⁷⁹

[...]Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, têm suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado pelo

Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/8/2016, DJ 31/7/2017; e Supremo Tribunal Federal, ADI 5253, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03/8/2016, DJ 31/7/2017.

⁷⁸Supremo Tribunal Federal. ADI 5356, Rel. Ministro EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, DJ 31/07/2017, p. 50.

⁷⁹ Supremo Tribunal Federal. ADI 5356, Rel. Ministro EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, DJ 31/07/2017, p. 31.

Texto Constitucional. Retira-se a possibilidade de que espaços sejam preenchidos para que seja atingido o interesse regional ou local. Reduzida a importância no exercício de suas competências, reduz-se também a efetividade deste exercício para o atendimento do bem comum.

Sustenta que nesses “espaços a serem preenchidos”, os casos de indeterminação, seja aplicado o princípio da subsidiariedade, isto é, que seja privilegiado o interesse local, desde que não seja esgotado o tema a ser normatizado e desde que não esteja em contradição com norma federal, se existente.

O Ministro assevera, ainda, que pelo fato de o Brasil ser um país plural não há como se centralizar todas as competências em um único ente.

Nesse sentido, fala sobre o Experimentalismo e a possibilidade de os Estados-membros serem laboratórios legislativos:⁸⁰

Os Estados-membros deveriam servir como verdadeiros laboratórios legislativos, ou seja, como espacialidades em que se possibilita a procura de novas ideias sociais, políticas e econômicas, sempre na busca de soluções mais adequadas para os seus problemas peculiares e, eventualmente, tais resoluções serem passíveis de incorporação mais tarde por outros Estados ou até mesmo pela União em caso de êxito.

Assim, propõe a aplicação do princípio da subsidiariedade ao caso analisado, pois, embora a lei impugnada tenha certa influência nas telecomunicações, seu tema principal é aquele concernente à segurança pública e ao direito penitenciário.

No julgamento dessa ação, o advogado Rodrigo Mudrovitsch realizou sustentação oral, aduzindo que o voto proferido pelo Ministro Edson Fachin foi eminentemente político e não resolvido por meio dos princípios constitucionais.⁸¹

Afirma, assim, que o Ministro propôs, por meio do experimentalismo democrático, uma releitura jurisprudencial do Federalismo em face da demasiada concentração de competências na União, a qual impede a força criativa dos Estados-membros.

⁸⁰ Supremo Tribunal Federal. ADI 5356, Rel. Ministro EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, DJ 31/07/2017, p. 46.

⁸¹ Sustentação oral do advogado Rodrigo Mudrovitsch no julgamento da ADI 3536 pelo Supremo Tribunal Federal. Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Yo2Xn8teJzw>>. Acesso em: 19/05/2018.

O advogado aponta que o experimentalismo democrático, todavia, deve ser exercido nos espaços em que a Constituição Federal reservou para o debate desses temas, não cabendo ao judiciário se imiscuir no papel do legislativo.

Assenta, sob essa ótica, que o papel do Supremo Tribunal Federal não é buscar inovações, não é incitar a criatividade legislativa e, sim, ser um freio nas hipóteses em que não sigam o preceituado pela Constituição Federal para o debate de certos temas.

A criatividade legislativa dos Estados-membros, entretanto, está no cerne do Federalismo e, conseqüentemente da Constituição Federal.

Desse modo, sendo o Supremo Tribunal Federal o guardião da Constituição, deve ele prezar, entre outras coisas, pelo fortalecimento do Federalismo.

A anulação da autonomia dos entes federativos não destrói apenas a capacidade de se desenvolver no Brasil o experimentalismo democrático, mas também a capacidade de se desenvolver um Federalismo de fato.

Portanto, esse voto proferido no ano de 2016, identifica, que dentro da Suprema Corte brasileira, há vozes que buscam a retomada do federalismo e da autonomia dos entes federativos.

2.3.5 RE nº 194.704

Por fim, o último precedente a ser objeto de análise é o Recurso Extraordinário nº 194.704, julgado no ano de 2017, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, que tratou de conflito entre a competência concorrente, para edição de normas que visem à proteção à saúde e ao meio ambiente, e a competência exclusiva da União, no que se refere a trânsito e a transporte.

O objeto da ação foi a lei do Município de Belo Horizonte que dispõe sobre multa para emissão de gases acima dos padrões permitidos no âmbito local.

A Corte julgou improcedente o recurso por entender que a lei municipal não violava dispositivos constitucionais, pois estaria de acordo com os artigos 23, inciso VI, 24, inciso VI e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin.

Em seu voto, o Ministro reitera seus argumentos pró-federalismo proferidos na ADI 5356, tendo, nesse caso, obtido a maioria dos votos a favor de seu posicionamento.

Justifica que ao caso em comento há que se aplicar o princípio da subsidiariedade, uma vez que seria inconstitucional que a União pudesse impor, sem considerar as peculiaridades locais de cada região brasileira, um nível de poluição geral para toda a população brasileira.

Esclarece que em caso de dúvida quanto à competência legislativa, por ela abranger mais de um tema, o julgador deve realizar a interpretação de modo a não cercear a competência dos entes menores.

Assim, reforça a necessidade de aplicação do princípio da subsidiariedade:⁸²

[...]na subsidiariedade, estão os critérios da realização suficiente e da melhor realização, termos que, em verdade, apenas explicitam a proporcionalidade, entendida como presumption against pre-emption e clear statement rule.

Preceitua que quando não houver norma federal que claramente impeça os entes menores de legislar sobre temas de competência comum ou concorrente, eles devem poder exercer a competência normativa dentro de sua própria esfera de ação.

O Ministro ratifica, ainda, argumentos em prol do experimentalismo:⁸³

[...]é necessário deixar esse espaço para que experimentos institucionais sejam realizados, com base na vivência local (inclusive como estímulo) para que dessa forma sirva futuramente para a expansão desses modelos, se for o caso.

Entretanto, em consonância com o sustentado por Virgílio Afonso da Silva, uma das barreiras existentes a essa mudança está na tradição brasileira centralista: “*Pode também ser*

⁸² Supremo Tribunal Federal. RE 194.704, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, DJe 16/11/2017, p. 66.

⁸³ Supremo Tribunal Federal. RE 194.704, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, DJe 16/11/2017, p. 30.

*levantada uma terceira objeção: a ampla definição do modelo a ser seguido pelas Constituições subnacionais leva a uma impossibilidade do experimentalismo subnacional.”*⁸⁴

À luz do exposto, nota-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de décadas sempre caminhou no sentido de fortalecimento do poder central em face da autonomia dos Estados-membros de modo a quase anular seu poder criativo de auto-organização, salvo poucas vozes dissidentes que se tornaram presentes.

Ressalta-se, ainda, que apesar dessa inovadora decisão proferida pelo Pleno do STF no RE 194.704, no sentido de se conceder uma maior autonomia aos entes federativos, essa é uma decisão isolada proferida em sede de controle difuso.

⁸⁴“A third objection may also be raised: the wide definition of the model to be followed by the subnational constitutions leads to an impossibility of subnational experimentalism.” (SILVA, Virgílio Afonso da. *A Strange Kind of Symmetry and the End of Subnational Constitutionalism in Brazil*. In: WORLD CONGRESS OF CONSTITUTIONAL LAW, 2014, Oslo. Workshop 2: Subnational Constitutions in Federal and Quase-Federal Constitutional States, p. 5). Tradução Livre.

CAPÍTULO 3 - REFLEXÕES CRÍTICAS

Tendo em vista os julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, o presente capítulo visa à realização de uma reflexão crítica sobre o princípio da simetria e a sua influência sobre o federalismo brasileiro.

3.1 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A autonomia dos entes federativos está na essência do Federalismo e, na medida em que essa autonomia é constantemente cerceada no sistema brasileiro, não há como se falar em um Federalismo no Brasil⁸⁵.

O Supremo Tribunal Federal tem anulado qualquer tentativa regional de mudanças sob a justificativa de que cabe aos Estados-membros a observância do princípio da simetria, impondo, assim, às Constituições Estaduais a cópia do modelo federal.

Sob essa ótica, Leonardo Marins consigna:⁸⁶

Em verdade, à guisa de dar uma resposta à enxurrada de ações diretas de inconstitucionalidade impugnando as constituições estaduais, optou-se por criar uma sistemática própria para a solução desses litígios absolutamente carente de cientificidade. Isto é, sob o escopo de trazer homogeneidade ao ordenamento jurídico e resguardar os princípios previstos na Constituição Federal, a jurisprudência tem caminhado no sentido de afastar o ordenamento elaborado pelo poder constituinte decorrente – considerando-o inconstitucional – na grande maioria das vezes pela simples carência de equiparação com a disposição trazida no corpo da Constituição Federal.

⁸⁵Sobre a indispensabilidade da autonomia, disserta Michel Temer: “[...]sempre se buscou a preservação da autonomia estadual mediante a possibilidade de os Estados editarem suas próprias Constituições e, portanto, se auto-organizarem. Isto porque a autonomia estadual, de grau político, é um dos pressupostos da Federação.” (TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 63).

⁸⁶ MARINS, Leonardo. *Limites ao princípio da simetria constitucional*. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 704.

Esse é um problema real que se verifica da análise das jurisprudências da Corte Constitucional.

Mesmo nas questões em que poderia ter sido dada uma maior liberdade aos entes federativos, uma vez que não tratavam de nenhuma regra indispensável a manutenção da República brasileira, não foi permitido que o constituinte decorrente se utilizasse de sua competência de auto-organização⁸⁷.

Destaca-se, ainda, que as maiores controvérsias federativas são observadas nas questões complexas, ou seja, naquelas em que há a incidência de mais de uma competência, como a que envolve a proibição da comercialização do amianto dentro de Estados-membros.

Nesse caso, estava em jogo a proteção à saúde, que é de competência concorrente, assim como a produção e o consumo, que são de competência exclusiva da União.

O Supremo entendeu durante anos que ao assim legislar os Estados-membros estavam usurpando competência da União, entendimento que já havia sido rechaçado no ano de 1985 pelo Ministro Francisco Rezek, que em seu voto no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 1153, afirmou:⁸⁸

[...]Seria flagrante despropósito, contudo, entender que as normas federais estabelecem limites máximos à proteção da saúde, quando na realidade essas normas constituem um piso, a partir do qual cada Estado desdobrará, na conformidade de suas condições e interesses próprios, o patrimônio legislativo. Não há como conceber possa a União, valendo-se da regra que permite estabelecer normas de defesa e proteção da saúde, fixar limites a esse empenho protetivo – porventura mais firme em algumas unidades da federação – em nome da salvaguarda de outros valores, de outros bens jurídicos que não a própria saúde. Assim, neste exato domínio, jamais poderia reputar-se ofensivo à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva a outra norma constitucional, concebida para preservar valor jurídico diverso.

Sob esse prisma, o que se depreende dos precedentes jurisprudenciais colacionados é que não é permitido aos entes federativos o pleno exercício de sua autonomia, nem ao menos em questões de interesse eminentemente local como é a proteção à saúde de sua população.

⁸⁷ Como no caso de se determinar um quórum para propositura de emendas à Constituição Estadual maior do que aquele estabelecido para a Constituição Federal ou no caso de se estabelecer para determinadas matérias a necessidade de lei complementar, quando a Constituição Federal determina apenas a necessidade de lei ordinária.

⁸⁸ Supremo Tribunal Federal. Rp 1153, Rel. Ministro ALDIR PASSARINHO, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/1985, DJ 25/10/1985, p. 70-71.

A Corte Constitucional brasileira tem entendido que mesmo no que se refere às competências comuns ou concorrentes, a União terá sempre prevalência, a despeito do que preceitua o Federalismo quanto à ausência de hierarquia entre os entes federados.⁸⁹

Emanoel da Silva, desse modo, sustenta:⁹⁰

No Brasil é escasso o espaço para os estados legislarem plenamente, e mesmo em matérias cuja competência é concorrente, a preferência é da União, ainda que se trate de assuntos de interesses eminentemente regionais ou locais, configurando, a nosso sentir, um desprestígio à autonomia estadual e consequentemente à democracia.

O problema de assim agir reside, ainda, no fato de que o Brasil é um país plural, o que consequentemente torna qualquer tentativa de homogeneização altamente danosa tanto ao seu desenvolvimento interno, quanto externo, uma vez que as peculiaridades e desigualdades regionais não podem ser ignoradas.

Ademais, além dessa predominância pelas normas da União, o que se absorve dos julgados analisados é a ampla utilização do princípio da simetria constitucional, que é usado tanto como critério de aferição da inconstitucionalidade das normas Estaduais, Municipais e Distritais quanto como justificativa para a declaração dessa inconstitucionalidade.

Sobre o princípio da simetria, Léo Leoncy assinala:⁹¹

⁸⁹ “É importante notar que a União – ordem central – é criatura do Estado Federal, portanto, parificada aos Estados-membros. Não pode ser simplesmente a ordem total, e sim, uma ordem parcial como as ordens locais ou estaduais. Todavia a ordem jurídica central tanto expressa a lei nacional quanto a lei federal, que tem no seu suporte fático apenas situações relacionadas com seus administrados, contribuintes ou terceiros, com quem mantenha relações. A União tem competência de produzir normas nacionais e federais. Ambas são leis ordinárias editadas pela União, que se bipartem em instrumentos introdutores de normas simplesmente federais, ou normas de ordem nacional. Só que as primeiras resultam da comunidade jurídica central estritamente, e as segundas da comunidade jurídica total, apesar dos legisladores se corporificarem em um mesmo órgão.” (IVO, Gabriel. *Constituição estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 84-86).

⁹⁰ SILVA, Emanoel Maciel da. *Federalismo cooperativo e constitucionalismo supranacional: Incompatibilidades e impactos sobre a integração econômica e a democracia no Brasil*. Revista Forense, Rio de Janeiro, ano 107, vol. 413, p. 138-152, janeiro-junho, 2011, p. 148.

⁹¹ LEONCY, Léo Ferreira. *Princípio da simetria e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente*. 2011. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.2.2011.tde-03092012-143741. Acesso em: 18 de maio de 2018, p. 11.

[...] o que é inequívoco em relação ao “princípio da simetria” é que, sempre que invocado em uma decisão judicial, tem-se como conclusão do “raciocínio” judicial a aplicação de regra constitucional expressamente direcionada à União, mas não aos Estados, não ficando clara a razão para subordiná-los, também estes, às mesmas diretrizes dispostas para o ente federal.

Sob essa perspectiva, destaca-se que ao assim agir, o Supremo tem se afastado da realização de análises mais profundas sobre a constitucionalidade das normas, pois basta que alegue a incidência do princípio da simetria para que a norma seja retirada do ordenamento jurídico brasileiro.

Esse princípio, portanto, é usado como se fosse uma força suprema, impassível de ponderação ou de mitigação.

A respeito, declara Leonardo Marins:⁹²

[...]quando utilizado pelo Supremo Tribunal Federal o “princípio da simetria” vincula absolutamente o poder constituinte dos estados, sem que haja qualquer possibilidade de sua redução pelo confronto com outros princípios. Ou seja, nossa Corte acabou criando um princípio que não se submete a ponderação. Quando se verifica a mais remota possibilidade de conflito entre o “princípio da simetria” e alguma outra norma do ordenamento, aquele é aplicado como se regra fosse – tudo ou nada.

O STF alega, como fundamento decisório da maioria das decisões em sede de ADI que envolvem conflito federativo, simplesmente a incidência do princípio da simetria, desconsiderando tanto o princípio federativo que preconiza a autonomia dos entes federativos, como outros princípios eventualmente envolvidos na questão.

3.2 – O Supremo Tribunal Federal e as incongruências de suas decisões: O caso das emendas às Constituições Estaduais e o dever de observância ao princípio da simetria

O Supremo Tribunal Federal reiteradamente tem demonstrado uma incongruência na aplicação do princípio da simetria: incide sempre que há a possibilidade de redução da

⁹² MARINS, Leonardo. *Limites ao princípio da simetria constitucional*. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 708.

autonomia auto organizatória dos entes federativos, mas não nas hipóteses em que seria possível se prestigiar essa autonomia.

Um caso em que é inconteste essa incongruência se dá no que concerne às Emendas às Constituições Estaduais.

No julgamento da ADI 5296 MC firmou-se o entendimento de que no que se refere ao constituinte derivado não há iniciativa reservada de leis.⁹³

A jurisprudência pacífica da Corte é no sentido de que, em relação ao processo legislativo, o ente federativo sempre deve observar o princípio da simetria.

Há, entretanto, uma contradição em se falar que a Assembleia Legislativa não pode propor emenda à Constituição Estadual por vício de iniciativa, uma vez que no plano federal a a iniciativa reservada não se estende para propositura de emendas.

A Corte limita a capacidade legislativa do constituinte decorrente na propositura de emenda a sua Constituição Estadual sob a alegação de que em face do princípio da simetria deve ser observada a reserva de iniciativa de leis.⁹⁴

A fim de fundamentação, os Ministros do Supremo Tribunal Federal justificam-se de diversos modos.

⁹³ Supremo Tribunal Federal, ADI 5296 MC, Rel. Ministra ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, DJ 10/11/2016.

⁹⁴ No mesmo sentido: Supremo Tribunal Federal, ADI 1255, Rel. Ministro ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2001, DJ 06/09/2001; Supremo Tribunal Federal, ADI 1434, Rel. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/1999, DJ 25/02/2000; Supremo Tribunal Federal, ADI 1521; Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2013, DJ 12/08/2013; Supremo Tribunal Federal, ADI 2050; Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2004, DJ 02/04/2004; Supremo Tribunal Federal, ADI 2447; Rel. Ministro JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJ 03/12/2009; Supremo Tribunal Federal, ADI 2616, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2014; DJ 09/02/2015; Supremo Tribunal Federal, ADI 2654; Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014, DJ 08/10/2014; Supremo Tribunal Federal, ADI 3051; Rel. Ministro CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2005, DJ 28/10/2005; Supremo Tribunal Federal, ADI 3644; Rel. Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009; DJ 10/06/2009; Supremo Tribunal Federal, ADI 3777; Rel. Ministro LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2014, DJ 06/02/2015; Supremo Tribunal Federal, ADI 3930; Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2009, DJ 22/10/2009; Supremo Tribunal Federal, ADI 4154; Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2010, DJ 17/06/2010; Supremo Tribunal Federal, ADI 4284; Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2015, DJ 12/06/2015; e Supremo Tribunal Federal, ADI 5075, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/08/2015, DJ 04/09/2015.

Na ADI 858, o Ministro Marco Aurélio entendeu pela inconstitucionalidade da emenda constitucional do Estado do Rio de Janeiro que disciplinava regime jurídico de servidores militares:⁹⁵

Precisamos distinguir quando é disposição originária, outorgando vantagem, e disposição decorrente de emenda constitucional. Neste último caso seria um drible à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No mesmo sentido foi o voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski:⁹⁶

Como disse o eminente Ministro Marco Aurélio, quando se trata de uma emenda constitucional, o que se está enfrentando, na verdade, é uma espécie de by-pass, é uma forma de, por via transversa, obviar aquele vício de iniciativa que eventualmente pode ser caracterizado quando se tratar de uma lei ordinária.

Já na ADI MC 2393, em que se discutia emenda constitucional do Estado de Alagoas que havia disciplinado as transgressões militares a que estariam sujeitos os servidores, o Ministro Sydney Sanches asseverou:⁹⁷

Se assim é, com relação a Lei, também a de ser quando se trate de Emenda Constitucional Estadual, pois a Constituição Estadual e suas Emendas devem igualmente observar os princípios constitucionais federais da independência dos poderes e da reserva de iniciativa de lei (artigos 2º, 61, §1º, “f”, e 25 da Constituição Federal e 11 do A.D.C.T).

⁹⁵ Supremo Tribunal Federal, ADI 858, Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2008, DJ 28/03/2008, p. 15.

⁹⁶ Supremo Tribunal Federal, ADI 858, Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2008, DJ 28/03/2008, p. 16.

⁹⁷ Supremo Tribunal Federal, ADI 2393 MC, Rel. Ministro SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2002, DJ 21/06/2002, p. 15.

Ainda, na ADI 2966, que julgava a inconstitucionalidade de emenda constitucional do Estado de Rondônia que modificou o regime jurídico dos militares do Estado, o Ministro Joaquim Barbosa dissertou:⁹⁸

Se a iniciativa de certas leis é restrita ao Executivo, a Assembleia Legislativa não pode, nem mesmo aprovando emendas constitucionais, violá-la. Caso contrário, a disposição da Constituição federal poderia tornar-se inócua. Uma assembleia legislativa opositora ao governo estadual poderia conseguir o quórum necessário para aprovação de emendas e assim legislar em virtualmente todas as matérias de iniciativa do Executivo, esvaziando as funções deste e gerando um grave desequilíbrio entre os poderes.

Por fim, na ADI 3295, que julgava emenda constitucional do Estado do Amazonas que havia estabelecido, aos servidores públicos que tinham exercido mandato eletivo, benefícios previdenciários, o Ministro Cezar Peluso aduziu:⁹⁹

E não prospera o argumento de que, por se tratar de Proposta de Emenda à Constituição não haveria tal óbice. É de todos sabido que o poder constituinte derivado decorrente é secundário, condicionado e limitado pelos critérios estabelecidos pelo poder constituinte original.

É o que dispõe o art. 25 da Constituição Federal, que faz obrigatória a observância de seus princípios estruturantes. E, como assenta a orientação desta Corte, os princípios constitucionais relacionados ao processo legislativo compõem, de maneira indubitável, o rol de limites opostos às Constituições Estaduais[...]

Portanto, para justificar a necessidade de observância das hipóteses de reserva da iniciativa também pelas emendas à Constituição do Estado, o Tribunal utiliza argumentos que culminam na justificativa de que no caso há a incidência do princípio da simetria.

⁹⁸Supremo Tribunal Federal, ADI 2966, Rel. Ministro JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ 06/05/2005, p. 4-5.

⁹⁹Supremo Tribunal Federal, ADI 3295, Rel. Ministro CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJ 04/08/2011, p. 6-7.

Mas, no plano federal, o único precedente existente que aplica a iniciativa reservada à propositura de emendas à Constituição Federal foi o proferido pelo Ministro Joaquim Barbosa, extraordinariamente e *ad referendum* do Tribunal Pleno na liminar da ADI 5017¹⁰⁰.

Nesse julgado, o Ministro concedeu a liminar para suspender a eficácia da EC 73/2003 que criava quatro Tribunais Regionais Federais.

Entendeu que modificações que onerem o Judiciário ou que influenciem sua estrutura devem ser de iniciativa do órgão jurisdicional competente, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que poderia levar à situação de um Poder unilateralmente modificar a estrutura ou a competência de outro Poder.

O problema em se aplicar esse entendimento, todavia, está na sedimentação pelo Supremo Tribunal Federal de que o artigo 61, §1º da Constituição Federal apenas se aplica à iniciativa para edição de leis e não para a propositura de emendas à Constituição. A respeito, encontra-se, inclusive, a ADI MC 5296.¹⁰¹

Prevalece, assim, a inaplicabilidade da reserva de iniciativa para às propostas de emenda à Constituição Federal.

Portanto, ao se impor que os Estados-membros observem a iniciativa reservada, sob pena de violação ao princípio da simetria, gera-se uma contradição, porque no âmbito federal essa iniciativa reservada para propositura de PEC à Constituição Federal não existe e nem há como existir.

3.3 A (in)existência de um Federalismo no Brasil

A marca primordial do Federalismo é que o diferencia das demais formas de Estado é a autonomia conferida a seus entes federativos, a qual se desdobra em autogoverno, autoadministração, auto legislação e auto-organização.

¹⁰⁰ Supremo Tribunal Federal, ADI 5017 MC, Rel. Ministro LUIZ FUX, Decisão Monocrática, julgado em 17/07/2013, DJ 31/07/2013.

¹⁰¹ Supremo Tribunal Federal, ADI 5296 MC, Rel. Ministra ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, DJ 10/11/2016, p. 51-55.

Além disso, em sua capacidade de auto-organização, cabe aos entes federativos a observância dos princípios constitucionais, à luz do disposto no art. 25 da Constituição Federal.

Todavia, é indubitável que a observância dos princípios constitucionais não implica a obrigação de as Cartas Estaduais e Leis Orgânicas reproduzirem os preceitos contidos na Constituição Federal.

A respeito, Michel Temer dissertou:¹⁰²

Os Estados brasileiros têm a possibilidade de autoconstituição, como expresso no art. 25 da CF. Ao se constituírem obedecerão aos princípios estabelecidos na Constituição Nacional. Significa: o constituinte estadual há de obedecer àquela principiologia. Não se trata de mera cópia dos dispositivos constitucionais.

Desse modo, os Estado-membros têm autonomia para editarem suas Constituições desde que respeitem princípios básicos como a democracia, a separação dos poderes e os direitos fundamentais.¹⁰³

Dos precedentes analisados, depreende-se, entretanto, que o Supremo Tribunal Federal considera que a aplicação dos princípios constitucionais é o mesmo que a reprodução das disposições constitucionais.

A Carta Magna de 1967 previa expressamente, em seu artigo 13, incisos, quais eram os princípios que deveriam ser observados pelos Estados-membros.¹⁰⁴

¹⁰² TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 69-70, grifos do autor.

¹⁰³ [...]state constitutions are free to organize local government provided that they comply with democracy requirements, separation of powers and respect the fundamental rights laid down by the national.” (SILVA, Virgílio Afonso da. *A Strange Kind of Symmetry and the End of Subnational Constitutionalism in Brazil*. In: WORLD CONGRESS OF CONSTITUTIONAL LAW, 2014, Oslo. Workshop 2: Subnational Constitutions in Federal and Quase-Federal Constitutional States, p. 5). Tradução livre.

¹⁰⁴ Redação do artigo 13, caput e incisos da Constituição Federal de 1967:
 “Art 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:
 I - os mencionados no art. 10, n.º VII;
 II - a forma de investidura nos cargos eletivos;
 III - o processo legislativo;
 IV - a elaboração orçamentária e a fiscalização orçamentária e financeira, inclusive a aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos Municípios;
 V - as normas relativas aos funcionários públicos;
 VI - proibição de pagar a Deputados estaduais mais de dois terços dos subsídios atribuídos aos Deputados federais;
 VII - a emissão de títulos da dívida pública fora dos limites estabelecidos por lei federal.

O constituinte de 1988 escolheu por não enumerar quais seriam os princípios abrangidos, justamente porque se buscava retomar o federalismo que havia se tornado meramente nominal durante a ditadura brasileira.¹⁰⁵

A Corte Constitucional brasileira, todavia, mesmo após a redemocratização do Brasil, continuou a aplicar, sob a justificativa de que incidiria o princípio da simetria, os mesmos princípios anteriormente previstos na Carta de 1967 e que foram expressamente retirados da Constituição pelo constituinte de 1988.

Assim, o princípio da simetria foi uma criação do Supremo Tribunal Federal, cuja origem se encontra no regime ditatorial brasileiro.

Esse princípio criado pela Corte Constitucional brasileira serviu para homogeneizar os ordenamentos jurídicos e, assim, cercear o poder criativo dos entes federativos no exercício de sua autonomia federativa.

A respeito dessa homogeneização, o Ministro Marco Aurélio, em seu voto dissidente na ADI 231, entende:¹⁰⁶

[...]Impossível é exacerbar a noção decorrente da simetria para, a partir dela, fulminar dispositivos das constituições estaduais. A assim não se entender, estarão descaracterizadas as Cartas estaduais, passando a revelar cópias fiéis da Federal, com inegável prejuízo para o sistema federal.

E essa homogeneização foi demonstrada incansavelmente pelos diversos julgados da Corte Constitucional em que se aplicou o princípio da simetria.

Como demonstrado, as matérias em que incide esse princípio são várias e são abrangentes, tendo na necessidade de observância do processo legislativo sua mais aguda incidência.

VIII - a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, de limites máximos de retribuição estabelecidos, em lei federal.”

¹⁰⁵ Redação do artigo 25, caput, da Constituição Federal de 1988:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

¹⁰⁶ Supremo Tribunal Federal. ADI 231, Rel. Ministro MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/1992, DJ 13/11/1992, p. 45-46.

Entretanto, tal princípio vai de encontro à principal prerrogativa do Federalismo que é a da autonomia dos entes federativos no que concerne a sua capacidade de auto-organização, apanágio que deve ser livre e não vinculado à cópia dos dizeres da Carta Magna, desde que observados os princípios essenciais da República Federativa Brasileira.

Sobre o tema, Michel Temer assenta:¹⁰⁷

É aos *princípios* que se subordinam os Estados ao se organizarem. Essa obrigatoriedade de observação dos princípios tem objetivo de assegurar a unidade nacional, a uniformidade jurídica, a fim de que as várias ordens jurídicas parciais (Estados federados) perfaçam a unidade (Estado Federal).

Nesse campo da principiologia, verifica-se a existência de alguns mais amplos e outros mais estritos. Exemplifica-se: é mais *amplo* e, portanto, permite margem maior de atuação do constituinte estadual o princípio alusivo ao processo legislativo. O que o constituinte nacional determinou foi a existência, na Constituição estadual, de um processo legislativo. Mas este não há de ser necessariamente o da União, até porque é impossível a adoção do mesmo processo, uma vez que o Legislativo da União é bicameral e o dos Estados é unicameral.

O que a Constituição Federal prevê, sob esse enfoque, não é a reprodução indiscriminada de suas normas *ipsis litteris* e, sim, a observância do núcleo central dos princípios constitucionais, sem o qual o ordenamento jurídico brasileiro não existiria.

Desse modo, não há uma justificativa constitucional adequada para a aplicação do princípio da simetria sobre matérias que claramente não afetam esse núcleo central. Não há justificativa para que se proíba um Estado de instituir eleições para os diretores das escolas públicas, ou de, mantendo o regime presidencialista, estabelecer a necessidade de licença parlamentar para o governador ou vice-governador se ausentar.

Portanto, tendo em vista que a autonomia dos entes federativos é a essência do federalismo e que essa autonomia vai de encontro a ideia de que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas devem ser meras cópias dos dispositivos insculpidos na Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal ao aplicar o princípio da simetria e, conseqüentemente, ao impor a observância obrigatória dos preceitos constitucionais, acaba por anular o Federalismo brasileiro, transmudando-o em um Estado Unitário sob a denominação de Federal.

¹⁰⁷ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 92, grifos do autor.

3.4 O Experimentalismo Democrático

O experimentalismo democrático é um tema antigo que remonta ao ano de 1932, quando o juiz da Suprema Corte Americana, Louis Brandeis, em seu voto dissidente, no caso *New State Ice Co. v. Liebmann* dissertou sobre como a Corte Americana deveria se pautar em relação a autonomia dos Estados-membros e, assim, chamou os governos estaduais de laboratórios da democracia.¹⁰⁸

[...]Negar o direito ao experimentalismo pode estar repleta de sérias consequências para a nação. É um dos incidentes felizes do federalismo que um único Estado corajoso possa, se os seus cidadãos escolherem, servir como um laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país.

Desenvolveu-se, assim, a noção do experimentalismo democrático, ou experimentalismo legislativo, tema que nunca havia sido objeto de debates muito alongados no Brasil, mas que, com o enfraquecimento do federalismo brasileiro, tanto doutrinadores, quanto Ministros do STF estão se sentindo compelidos a mencionar.

Sob essa ótica, destaca-se o voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes na ADI 2922, que julgava a possibilidade de homologação de acordos alimentares nas ações em que atuasse a defensoria pública.¹⁰⁹

Ressalto, ainda, que a prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui também o condão de transformar os Estados em verdadeiros laboratórios legislativos. Ao conceder-se aos Entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas. Os Estados passariam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros Entes ou em todo território federal.

¹⁰⁸ “[...]Denial of the right to experiment may be fraught with serious consequences to the nation. It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.” (United States Supreme Court. *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 1932. Tradução livre.

¹⁰⁹ Supremo Tribunal Federal. ADI 2922, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, DJ 29/10/2014, p. 7.

O mesmo foi igualmente percebido quando se analisou os votos do Ministro Edson Fachin no RE 194. 704 e na ADI 5356.

Portanto, apesar do apregoado por Virgílio Afonso da Silva¹¹⁰, em relação a ser o experimentalismo democrático um tema que o STF se recusa a adentrar, nos julgados analisados, é perceptível uma tendência atual, encampada por alguns ministros, de se aplicar esse conceito ao direito brasileiro e, assim, realizar-se uma releitura do Federalismo existente até então.

Apesar disso, nota-se que o desenvolvimento do experimentalismo ainda é de difícil concepção no Brasil, uma vez que o princípio da simetria continua tão fortemente enraizado no sistema judicial brasileiro, impedindo maiores reflexões sobre questões importantes do Federalismo.

Tendo em vista o papel da Suprema Corte como guardiã da Constituição Federal, sua atuação quando envolve conflitos federativos acaba sendo no sentido de anular as inovações dos entes federativos, o que igualmente anula tanto o princípio federativo quanto o próprio Federalismo.

3.5 O problema brasileiro

O Ministro Francisco Rezek, já no ano de 1985, quando do julgamento da Representação de Inconstitucionalidade 1153, alertou sobre o desvirtuamento que se estava fazendo do Federalismo brasileiro:¹¹¹

¹¹⁰ “[...] even though our recente history is indeed marked by a federalista uniformity, the Supreme Cout – as the higher interpret of the federal design in Brazil – is in the best position to point out a possibility of change. But experimentalismo is not a term the court seems to appreciate.” (SILVA, Virgílio Afonso da. *A Strange Kind of Symmetry and the End of Subnational Constitutionalism in Brazil*. In: WORLD CONGRESS OF CONSTITUTIONAL LAW, 2014, Oslo. Workshop 2: Subnational Constitutions in Federal and Quase-Federal Constitutional States, p. 1-2).

¹¹¹ Nessa Rp que se discutia a possibilidade de um Estado-membro determinar que a quantidade de agrotóxicos dos produtos comercializados internamente constasse nas suas respectivas embalagens. (Supremo Tribunal Federal. Rp 1153, Rel. Ministro ALDIR PASSARINHO, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/1985, DJ 25/10/1985, p. 69-70).

De 1926 a esta parte, a autonomia das unidades federadas, princípio elementar do regime, tem sido objeto de um desgaste persistente e notório. Mal se consegue hoje explicar, nos centros de cultura jurídica, o que terá sobrado entre nós, da autonomia, da personalidade, do perfil próprio que os fundadores da República, inspirados no modelo norte-americano, quiseram conferir às antigas províncias do Império do Brasil. Durante mais de meio século a absorção progressiva, pelo poder central, da competência para compor o ordenamento jurídico, teve curso seguro, sem que o Poder Judiciário se animasse a conter esse processo de que resultaram minadas as bases da federação.

Desde essa época a autonomia dos entes federativos é tida como um tabu. A União, embora de mesmo nível hierárquico que os demais entes, sempre teve prevalência e destaque, principalmente pela utilização indiscriminada do princípio da simetria após a redemocratização brasileira.

Além desse problema gerado pela aplicação indiscriminada do princípio da simetria, outro problema inerente a sua aplicação é a desconsideração de que o Brasil é um país plural com inúmeras desigualdades regionais, isto é, um país assimétrico em sua essência.

Mauro Marques, sobre o que leva os Estados a adotarem o federalismo, entende que é justamente a capacidade que essa forma de Estado possui de permitir aos entes federativos a adequação às suas peculiaridades regionais.¹¹²

Desse modo, ao se impor uma homogeneização, o que acaba ocorrendo é que essas peculiaridades e desigualdades são esquecidas e ignoradas, intensificando ainda mais os problemas internos do país.

Assim, nos dizeres de Mauro Marques, a forma de se reduzir essas desigualdades não é pela aplicação de normas idênticas para todos:

Uma forma de sanar as “assimetrias fáticas” é a formulação de uma “assimetria de direito”, por meio da qual um determinado ente federativo será tratado desigualmente, na medida de suas desigualdades, de forma legítima por meio do Ordenamento Jurídico.

¹¹² MARQUES, Mauro Luiz Campbell. *(As)simetrias no federalismo brasileiro*. In: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio (Coord.). *Ontem, os códigos! Hoje, as constituições! Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 66.

Incontestável, pois, a atualidade da afirmativa feita pelo Ministro Oscar Corrêa¹¹³, no ano de 1983, durante o julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 1107: “[...] *Para reviver a Federação, impõe-se, portanto, dar responsabilidades aos Estados – dentro da linha de interpretação constitucional que a preserve, e deles exigir que saibam exercer a missão do governo dentro delas.*”

Portanto, antes de se falar em um experimentalismo democrático, como forma de se restaurar o Federalismo brasileiro, deve-se buscar a superação do princípio da simetria que é, antes de tudo, fruto de um dos períodos mais repressivos da história brasileira e que, além de possuir uma aplicação muito ampla e sem embasamento constitucional que o justifique, acaba desconsiderando as assimetrias fáticas existentes na Nação brasileira.

¹¹³Supremo Tribunal Federal. Rp 1107, Rel. Ministro MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/1983, DJ 13/09/1985, p. 35-36.

CONCLUSÃO

À luz do anteriormente exposto, a problemática que envolve o Federalismo brasileiro encontra-se na ampla e indiscriminada aplicação, pelo Supremo Tribunal Federal, do princípio da simetria.

Desde sua adoção nas Constituições Federais brasileiras, o Federalismo sempre foi marcado por uma forte centralização na União, em detrimento dos demais entes federativos.

O ápice da centralização ocorreu na ditadura militar brasileira, período em que o Federalismo era meramente nominal e no qual as premissas da limitação dos Estados-membros no exercício da autonomia federativa foram fixadas.

Os artigos 13, 188 e 200, da Carta Magna de 1967 determinaram quais seriam os princípios constitucionais de observância obrigatória e estabeleceram a necessidade de adequação das Constituições Estaduais às reformas constitucionais ocorridas no âmbito Federal.

Com a redemocratização brasileira, a nova Carta Magna adotou o federalismo cooperativo e, em seu artigo 1º, reconheceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são entes federativos igualmente autônomos.

Nesse sentido, Raul Machado Horta aponta que essa autonomia é a pedra de toque do Estado Federal:¹¹⁴

Regra fundamental do Estado Federal consiste na atribuição aos Estados-Membros do poder de auto-organização, para exercer, nessa atividade organizatória, a autonomia constitucional, da qual se irradiam a autonomia política, a autonomia administrativa a autonomia judiciária, a autonomia legislativa e a autonomia financeira.

Entretanto, embora o Brasil tenha adotado como modelo de Estado o Federalismo, manteve muitas das competências constitucionais na figura da União e, nos espaços em que

¹¹⁴ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo horizonte: Del Rey, 2010, p. 437.

seria facultada a atuação dos demais entes federativos, o Supremo Tribunal Federal passou a aplicar o princípio da simetria.

Esse princípio foi uma criação desse tribunal numa tentativa de harmonizar tanto o ordenamento jurídico brasileiro como a Nação.

Desse modo, a Corte Constitucional manteve a necessidade de o poder constituinte decorrente observar obrigatoriamente os mesmos princípios estabelecidos no artigo 13 da antiga Carta Magna, mesmo que na nova Constituição tenha sido eliminada essa antiga taxatividade.

Sob essa ótica, a origem desse princípio deu-se da interpretação que o tribunal realizou do art. 25 da Constituição Federal combinado com o art. 11 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

Mas, da redação desses artigos, não há como se verificar a mesma amplitude que o STF tem dado à aplicação do princípio da simetria, pois a Constituição Federal de 1988 só se refere à “observados os princípios desta Constituição”, sem delimitar quais seriam esses princípios.

A Corte Constitucional, portanto, acaba, em sua atividade interpretativa, por aplicar os mesmos preceitos que a Constituição Federal de 1967 estabeleceu taxativamente, o que gera uma excessiva ampliação do disposto no artigo 25 da atual Carta Magna, e, conseqüentemente, cerceia a capacidade de auto-organização dos entes federativos.

Sobre o forte centralismo existente no Brasil, Emanuel Maciel da Silva consigna:¹¹⁵

No Brasil é escasso o espaço para os estados legislarem plenamente, e mesmo em matérias cuja competência é concorrente, a preferência é da União, ainda que se trate de assuntos de interesses eminentemente regionais ou locais, configurando, a nosso sentir, um desprestígio à autonomia estadual e conseqüentemente à democracia.

Ao assim agir, o Supremo Tribunal Federal não tem considerado as assimetrias do Estado Brasileiro, as quais são fortemente marcadas pelas desigualdades regionais.

Essas assimetrias não se coadunam com uma homogeneização do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que cada região possui peculiaridades próprias que precisam ser tratadas de

¹¹⁵SILVA, Emanuel Maciel da. *Federalismo cooperativo e constitucionalismo supranacional: Incompatibilidades e impactos sobre a integração econômica e a democracia no Brasil*. Revista Forense, Rio de Janeiro, ano 107, vol. 413, p. 138-152, janeiro-junho, 2011, p. 148.

maneira individual e não uniforme. A uniformidade tanto não consegue anular a pluralidade existente, como acaba por ampliar as desigualdades regionais.

A esse respeito, asseverou o Ministro Edson Fachin no julgamento da ADI 5356: “*Se o Estado é plural, não é possível a centralização de competências em um único ente em detrimento de interesses locais e regionais que se destaquem do âmbito de abrangência das normas gerais*”.¹¹⁶

Além disso, uma das características primordiais do Federalismo é a ausência de hierarquia entre os entes federados. Desse modo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios são todos igualmente membros do Federalismo, não havendo, portanto, explicação para a predominância que é dada para a União em detrimento dos demais entes.

A União não pode ser entendida como a personificação da República Federativa do Brasil, uma vez que ela é um ente federativo que representa a República Federativa, mas não é o ente soberano, a Nação brasileira.

Tendo em vista toda essa problemática que circunda o Federalismo brasileiro, foram analisados diversos julgados do Supremo Tribunal Federal em que foi aplicado o princípio da simetria.

De suas análises percebeu-se que a Corte Constitucional tem cerceado a atuação criativa dos Estados-membros inclusive em questões que são de interesse local. O tribunal ao impor uma homogeneização nacional tem desconsiderado as peculiaridades dos entes federativos.

Destacou-se, ainda, que as matérias que mais comportam sua incidência são as relativas ao regime dos servidores públicos, à licenciamento parlamentar, à organização judiciária, à organização da administração, ao aumento de despesa prevista, à foro por prerrogativa de função, ao quórum para edição de emendas à Constituição dos Estados, entre outras, mas, principalmente, ao processo legislativo.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 não previu essa homogeneização em nenhum de seus dispositivos. Apenas previu a observância de seu núcleo principiológico sem o qual não haveria como se falar em uma Nação brasileira.

¹¹⁶ Supremo Tribunal Federal. ADI 5356, Rel. Ministro EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, DJ 31/07/2017, p. 52.

Sob essa ótica, destaca-se os dizeres de Michel Temer:¹¹⁷

Assim, exemplificativamente, devem prestar obediência ao princípio da fiscalização financeira e orçamentária; ao princípio do processo legislativo. Não quer dizer que a forma da fiscalização financeira e orçamentária bem como o processo legislativo sejam transcrição daqueles da União. É preciso que haja no Estado federado um sistema de fiscalização, um sistema do processo legislativo. Sistemas próprios, porém.

Portanto, não há justificativas para a aplicação do princípio da simetria em matérias que não incidem diretamente nesse núcleo, como, por exemplo, a possibilidade de um Estado fixar critérios para a implementação de determinadas disciplinas nas suas escolas públicas, ou a possibilidade de se exigir a edição de lei complementar nas matérias que a Constituição Federal exige apenas lei ordinária.

Além disso, observou-se que o Supremo Tribunal Federal tem impedido, inclusive, que o poder constituinte decorrente dos entes federativos atue autonomamente, porque há a incidência do princípio da simetria tanto sobre as normas das Constituições dos Estados, quanto sobre as emendas a essas Constituições.

Portanto, o STF ao aplicar esse princípio tem obrigado os textos constitucionais dos entes federativos a se tornarem meras cópias do disposto no texto federal.

Entretanto, apesar da atuação do Supremo Tribunal Federal no sentido de anular o Federalismo brasileiro, nos julgados analisados foram encontrados posicionamentos e mesmo decisões a favor de uma revitalização do Federalismo brasileiro.

Em relação à ADI 5356, embora tendo sido voto vencido, o Ministro Edson Fachin introduziu na Corte a discussão de temas relevantes para a autonomia dos entes federativos e, consequentemente, para o próprio federalismo: o experimentalismo e o princípio da subsidiariedade.

Apesar dessas importantes mudanças, a maioria dos julgados analisados não prestigiou a autonomia dos entes federativos e as suas peculiaridades regionais, uma vez que mesmo nos casos em que não havia ofensa a princípios elementares da República brasileira, ou seja, ao

¹¹⁷ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 69-70.

núcleo desses princípios, não se foi permitida a atuação dos entes federativos tendo em vista a incidência do princípio da simetria.

Além disso, da análise realizada, percebeu-se que o STF muitas vezes não justifica e fundamenta apropriadamente seus votos, pois simplesmente alega que o caso reclama a aplicação da simetria federal, o que já basta para retirar a norma impugnada do ordenamento jurídico.

Sob esse prisma, o princípio da simetria é tido como se fosse um princípio supremo, pois, uma vez identificado como passível de aplicação, é ele que incidirá, sendo desconsiderada qualquer possibilidade de ponderação para com os eventuais princípios igualmente envolvidos.

Como exemplificado, a aplicação do princípio da simetria comporta, ainda, contradições, como por exemplo o que acontece com a necessidade de os Estados-membros para a edição das emendas à Constituição do Estado necessitarem observar o princípio da simetria no que se refere à iniciativa reservada do Chefe do Executivo, mas no plano federal, para a propositura de emenda à Constituição Federal não há a necessidade de se observar essa iniciativa reservada.

À luz do exposto, portanto, indubitável que o Supremo Tribunal Federal tem anulado a autonomia dos entes federativos, autonomia essa que é a essência do Federalismo, uma vez que sem ela, o que existe é um Estado Unitário.¹¹⁸

E ao assim proceder, torna-se impossível não se questionar até que ponto existe um Estado Federal no Brasil.

A respeito, ressalta-se o asseverado pelo Ministro Menezes Direito na ADI 2872 ao analisar o Federalismo e a autonomia dos entes federados:¹¹⁹

¹¹⁸ Trecho do voto do Ministro Celso de Melo na ADI 4792:

“[...]a autonomia institucional dos Estados-membros.

A importância político-jurídica dessa insuprimível prerrogativa institucional dos Estados-membros é tão intensa que, sem ela, descaracterizar-se-ia, por completo, a própria noção de Estado Federal, pois – não custa enfatizar – a autonomia das unidades federadas qualifica-se como valor essencial e conatural à compreensão do sistema federativo.” (Supremo Tribunal Federal, ADI 4792, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015, DJ 23/4/2015, p. 69).

¹¹⁹ Supremo Tribunal Federal. ADI 2872, Rel. Ministro EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJ 02/09/2011, p. 11.

O afogamento das liberdades estaduais por uma interpretação restritiva que aproxima a forma federal de estado prevista pelos constituintes desde a primeira Constituição da República ao estado unitário, vício próprio dos regimes autoritários de qualquer natureza que não prezam a diversidade federativa.

Sob essa perspectiva, não há como se afirmar que no Brasil existe uma real autonomia dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal e, conseqüentemente, não há como se afirmar que existe de fato um Federalismo no Brasil.

Desse modo, apesar de ser o experimentalismo uma doutrina muito relevante e de extrema importância para os debates políticos e jurídicos, não é a atual solução para os problemas brasileiros. O que o país necessita, antes de qualquer abertura como a preconizada por essa doutrina, é desconstruir o princípio da simetria e, assim, priorizar as discussões sobre as assimetrias fáticas do país e suas desigualdades, pois a homogeneização tem impedido não só um real desenvolvimento do Federalismo, mas também da Nação brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, Ademar. *A licença do prefeito e do vice-prefeito para tratar de interesse particular: um estudo de caso a partir do princípio da simetria*. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 15, n. 53, p. 13-25, jul./set. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DRUMMOND, Márcilio Henrique Guedes. *O princípio da simetria no federalismo brasileiro*. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 16, n. 58, p. 125-145, out./dez. 2015.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Federalismo X Centralização. A Eterna Busca do Equilíbrio A Tendência Mundial de Concentração de Poderes na União. A Questão dos Governos Locais*. Interesse Público IP Belo Horizonte, n. 41, ano 9 Janeiro / Fevereiro 2007 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=48926>>. Acesso em: 7 de fevereiro de 2018.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo horizonte: Del Rey, 2010.

_____. *Organização Constitucional do Federalismo*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 28-29, p. 9-32, 1986. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/980/0>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

IVO, Gabriel. *Constituição estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

KRELL, Andreas J. *A Necessária Mudança de Foco na Implantação do Federalismo Cooperativo no Brasil: da Definição das Competências Legislativas para o Desenho de Formas Conjuntas de Execução Administrativa*. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de;

SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LEONCY, Léo Ferreira. *Princípio da simetria e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente*. 2011. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.2.2011.tde-03092012-143741. Acesso em: 18 de maio de 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.

MARQUES, Mauro Luiz Campbell. (As)simetrias no federalismo brasileiro. In: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio (Coord.). *Ontem, os códigos! Hoje, as constituições! Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARINS, Leonardo. *Limites ao princípio da simetria constitucional*. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *O Município e o princípio da simetria*. Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte RPGMBH, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=67005>>. Acesso em: 7 de fevereiro de 2018.

MEIRA, Sílvio. *Federalismo e Centralização*. Revista dos Tribunais Online. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, vol.3, p. 257-275, maio, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed, São Paulo: Saraiva, 2015.

NEVES, Marcelo. *Decentralization without Federalism? In: Marcelo Neves e Julian Thomas Hottinger: (eds.). Federalism, rule of law and multiculturalismo in Brazil*. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn, 2001. (Publications de l'Institute de Fédéralisme Fribourg, Suisse; 38). p. 1-23, 2001.

New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S. 262, 1932.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Sobre o Federalismo e o Estado Federal*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, vol. 9, p. 87 – 98, outubro – dezembro, 1994.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. *O princípio da simetria: verdade ou mito?*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 167, p. 53-65, jan. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Emanuel Maciel da. *Federalismo cooperativo e constitucionalismo supranacional: Incompatibilidades e impactos sobre a integração econômica e a democracia no Brasil*. Revista Forense, Rio de Janeiro, ano 107, vol. 413, p. 138-152, janeiro-junho, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. *A Strange Kind of Symmetry and the End of Subnational Constitutionalism in Brazil*. In: WORLD CONGRESS OF CONSTITUTIONAL LAW, 2014, Oslo. Workshop 2: Subnational Constitutions in Federal and Quase-Federal Constitutional States.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TV JUSTIÇA. Pleno - *Somente a União pode legislar sobre bloqueadores de sinal de celular em presídios*. Supremo Tribunal Federal, 2016. 222 minutos. Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Yo2Xn8teJzw>>. Acesso em: 19/05/2018.